Advisory Council on Occupational Health and Occupational Safety

Thirteenth Annual Report
April 1, 1990 to March 31, 1991

Mandate and Objectives

The function of the Advisory Council is and it has power to*:

a) make recommendations to the Minister of Labour relating to programs of the ministry in occupational health and occupational safety; and
b) advise the minister on matters relating to occupational health and occupational safety which may be brought to its attention or be referred to it.

To achieve this Council has set the following objectives:

Primary Objective

To advise the Minister of Labour on all matters relative to occupational health and safety in Ontario.

Secondary Objectives

1. To ensure as far as is possible that the policies and programs in occupational health and safety effectively minimize the risks to health and safety in all workplaces in Ontario.
2. To ensure as far as is possible that knowledge about occupational health and safety is available to management, labour and the public and that it is understood by them.
3. To assist in promoting and establishing mechanisms involving management and labour to solve problems in occupational health and safety.
4. To ensure as far as is possible that there is appropriate manpower training and development for the occupational health and safety field.
5. To review periodically the effectiveness of the policies and programs implemented to achieve secondary objectives 1 to 4.

---

* The *Occupational Health and Safety Act* (R.S.O. 1980) s. 10(7) (until section 10 was rescinded effective August 15, 1990).

Advisory Council on Occupational Health and Occupational Safety

Thirteenth Annual Report April 1, 1990 to March 31, 1991

400 University Ave.
11th Floor
Toronto, Ontario
M7A 1T7

Additional copies of this and other Ontario government publications are available from

The Ontario Government Bookstore, 880 Bay Street, Toronto for personal shopping. Out-of-town customers write to Publications Services Section, 5th Floor, 880 Bay St, Toronto M7A 1N8. Telephone (416) 326-5300. Toll free long distance 1-800-668-9938. Hearing impaired call: (416) 965-5130 or toll-free 1-800-268-7095. MasterCard and Visa accepted. Cheques and money orders payable to the Treasurer of Ontario. Prepayment required.

ISSN 0708-5117

© Queen's Printer for Ontario

93-00547/

Table of Contents

Letter of Transmittal 1

Members and Officers of the Advisory Council on Occupational Health and Occupational Safety 1990-91 2

Preface 3

Council's Advice and Minister's responses

Correspondence Concerning Biotechnology

- Council's letter of May 2, 1990 further to biotechnology issues and enclosing an outline of a case-study approach for biotechnology. 8
- Minister's letter of May 17, 1990 in response to council's letter of May 2, 1990. 13

Advisory Memoranda

90–I – Council's letter of October 3, 1990 forwarding report: *Concerning Exemption from Mandatory Use of Protective Equipment.* 16

90–II – Council's letter of January 24, 1991 forwarding report: *Concerning Health and Safety in Agriculture.* 34

- Minister's letter of March 26, 1991 in response to council's letter of January 24, 1991. 43
- Council's letter of March 13, 1991 concerning early release of Advisory Memorandum 90-II. 44
- Minister's letter of April 8, 1991 in response to council's letter of March 13, 1991. 45

90–III – Council's letter of March 13, 1991 forwarding report: *Concerning Prevention of Job Stress* and requesting early release of the report. 48

- Minister's letter of March 28, 1991 in response to council's letter of March 13, 1991. 59

Administration 61-64

Legal Mandate of the Advisory Council
Primary objectives
Secondary objectives
Terms of reference
Meetings

Task Forces of the Advisory Council **65-66**

Terms of reference
Membership
Meetings held

Ontario

Advisory Council on Occupational Health & Occupational Safety

Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail

Office of the Chairman

Bureau du président

400 University Ave.
Toronto, Ontario
M7A 1T7

416/326-1350

400, avenue University
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

416/326-1350

April, 1991

The Honourable Bob Mackenzie
Minister of Labour
400 University Avenue
14th Floor
Toronto, Ontario
M7A 1T7

Dear Mr. Mackenzie:

I have the honour to submit the Thirteen Annual Report of the Advisory Council on Occupational Health and Occupational Safety for the 1990-91 fiscal year.

Yours sincerely,

Julian Barling

Julian Barling
Chairman

Attachment

Advisory Council on Occupational Health and Occupational Safety
Members and Officers 1990-1991

J.I. Barling
(Chairman)
Queen's University
Kingston

G. Botic
CAW – Canada
Willowdale

T. Byrne
Provincial Building & Const. Trades Council of Ontario
(retired)
Etobicoke

A.G. Cecutti
Falconbridge Ltd.
Toronto

J.H. Couse
Maple Leaf Mills Ltd.
(retired)
Thornbury

J.C. Divitt
Canadian Union of Public Employees
Scarborough

R. Falconer
United Steelworkers of America
Toronto

T.M. Fraser
University of Waterloo
(retired)
Niagara-on-the-Lake

P. Morasse
Quebec and Ontario Paper Co. Ltd.
St. Catharines

H.D. Moyer
General Motors of Canada
(retired)
Oshawa

K. Signoretti
Ontario Federation of Labour
Don Mills

D. B. Smith
Sifton Properties Ltd.
London

C.J. Tuohy
(Vice-Chairman)
University of Toronto
Toronto

D. Ublansky
Energy & Chemical Workers Union
London

J.L. West
University of Windsor
Windsor

V. Biggar
Executive Co-ordinator – Research and Admin.

P.L. Chan
Research Officer
(Part-time)

J. Eakin
Research Officer
(Part-time to Jan. 1991)

S. Spencer
Research Officer
(to Nov. 1990)

N.R. Subramanian
Administrative Assistant

Preface

This is the last annual report of the Advisory Council on Occupational Health and Occupational Safety. It contains the advisory memoranda and correspondence between the council and the Minister during the period April 1, 1990 to March 31, 1991.

With the advent of the amended occupational health and safety legislation, section 10 of the *Occupational Health and Safety Act* (R.S.O. 1980), from which council's authority derived, was rescinded and a revised section 10 was substituted establishing the new Workplace Health and Safety Agency. While this had effect in August 1990, council continued with the projects it had under way to their completion in March 1991 pursuant to a prior understanding.

Council's focus of activity in the past year was dominated by several tasks. Prompted by a request by the Minister in March of 1990, the issue of exemption from mandatory use of personal protective equipment was considered and discussed at length. The essence and conclusions of council's deliberations form the basis of Advisory Memorandum 90-I.

The second advisory memorandum contained in this annual report concerns occupational health and safety in agriculture. Although council did not establish a task force to consider the extensive background information on this topic in depth, council itself deliberated at some length on the issues and invited and heard from a number of parties involved and concerned about health and safety in agriculture.

Advisory Memorandum 90-III concerns prevention of job stress and focuses on strategies for preventing job stress at the workplace. The advice contained in both advisory memoranda 90-II and 90-III addresses the first steps in recognizing aspects of occupational health and safety that have not been specifically addressed by the occupational health and safety legislation in Ontario.

During its 13 years of existence council has given advice to a number of different ministers on a broad variety of topics. This being the council's last year of operation and its last annual report, several fundamental themes that have run through council's work bear repeating. One such theme, prominent in its advice this year, has been an emphasis on elimination or control of hazards at the source as a primary means of protection. Other significant themes have included the importance of education and training, involvement of affected parties and open process.

Amendments to the *Occupational Health and Safety Act* have seen the establishment of the Workplace Health and Safety Agency with a leading role in workplace health and safety education and training and a new system involving workplace parties and representatives in shared decision-making.

Council is privileged to have been a part of a system working towards the improvement of health and safety in Ontario workplaces and wishes the Agency and all affected parties well in their endeavours to prevent illness and injuries in the workplace.

COUNCIL'S ADVICE AND MINISTER'S RESPONSES

Correspondence Concerning Biotechnology

Ontario

Advisory Council on Occupational Health & Occupational Safety

Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail

Office of the Chairman

Bureau du président

400 University Ave. Toronto, Ontario M7A 1T7
416/326-1360

400, avenue University Toronto (Ontario) M7A 1T7
416/326-1360

May 2, 1990

The Honourable Gerry Phillips
Minister of Labour
400 University Avenue, 14th Floor
Toronto, Ontario
M7A 1T7

Dear Mr. Phillips:

The issues surrounding occupational health and safety in biotechnology have been of interest to council for several years and the subject of various communications with you and your predecessors. Following the development and submission of Advisory Memorandum 87-I, council maintained an interest both in the advances offered by the new technologies and in the evolution of policies to deal with 'biotechnology'.

When the Government of Ontario issued its Green Paper on Biotechnology, council established a group to consider whether or not it should offer you further advice. After an initial meeting, the group reported to council. Two issues were identified. Procedurally, it was considered that biotechnology should be brought to the attention of the Joint Steering Committee on Hazardous Substances and this was the subject of my letter dated January 3, 1990. The other issue related to a method for assessing whether current legislation and/or regulations are sufficient for dealing with biotechnological processes.

In your letter of February 15, you indicated that you were 'not inclined to add this issue (biotechnology) to the Steering Committee's existing task'. You concluded your letter by noting that you 'look forward to receiving from the council's task force ... further advice and recommendations on this very important issue'. However, in your subsequent discussion with council at its meeting on February 22nd, you indicated that a major or long-term investment of time and effort by council in developing advice would not be appropriate.

Council still considers that a case-study approach as recommended by the group is potentially useful. For this reason, council has asked me to enclose a brief outline of the approach, along with the rationale, and ways in which the approach can help address some of the issues raised in the Green Paper.

Yours truly,

Julian Barling
Chairman

c.: G. Thomson
T. Millard

Enclosure

Outline of Case Study Approach for Biotechnology

BACKGROUND

Council previously noted that there is the potential for hazard to workers involved with biotechnology. It is recognized that there is, presently, a legislative/regulatory system for the protection of workers which includes general duties for employers 'to take every precaution reasonable in the circumstances for the protection of a worker' and more specific regulations for the protection of workers from 'exposure to a hazardous biological or chemical agent because of the storage, handling, processing or use of such agent in the workplace'.

Council considers that the first step in determining an approach for the Ministry of Labour in dealing with biotechnological processes and products is to assess the adequacy of the existing legislative/ regulatory system to apply to the hazards posed by biotechnology.

CHALLENGES

It is recognized that this is not an easy task for many reasons, including:

1) the diversity of the processes and products;

2) the 'newness' and lack of experience with the techniques;

3) the lack of knowledge and data, and the uncertainty about the nature and extent of hazards; and

4) the difficulties anticipating whether there will be hazards (especially as techniques, products, etc. are further modified), whether the present system would apply and whether or not it would be adequate.

RATIONALE

Biotechnology encompasses a number of techniques which can be applied to a wide range of biological systems in almost all sectors of industry. The hazards are not so much with the techniques as with the host systems that are used and with the products and by-products and their uses. The range of potential hazards is very wide and diverse. For example, the hazards associated with: developing a genetically-engineered plant or animal; using genetically-engineered bacteria to leach minerals in mines; and developing new viruses to be used as vaccines or pesticides, will be vastly different. It is likely that the way each of these 'fits into' or is 'covered' by the existing legislative system varies according to the specific nature of the process, products, by-products, etc. For this reason, council recommends that a number of case studies be performed on 'representative' processes from a variety of different sectors.

CASE-STUDY APPROACH

Case studies should involve a detailed examination and documentation of each step in a particular process, beginning with the process of obtaining the original organism and its culturing, through the techniques used for genetic manipulation, propagation and all the steps involved with purification, packaging, transporting, use and disposal of the products and by-products. This should include information and details on the equipment, containers and physical and environmental conditions/requirements. Each step should then be analysed to determine the potential for hazard, whether potential hazards are unusual and whether and how the present legislative and/or regulatory system would apply.

Not only will such an analysis aid in determining whether the present Act and regulations cover biotechnology, but it will also provide guidance on the type of modifications that may be required. Such an analysis will also provide the essential background information for estimating the magnitude of the risks that have been identified.

Council emphasizes that workers have the potential to be exposed at each step in the process, i.e. not only development and processing, but also transportation, use and disposal.

ADVANTAGES

It is recognized that, at present, the Government of Ontario is involved in considering policy and a regulatory framework for biotechnology and has a Green Paper initiative. Council believes that the case-study approach briefly outlined above will be of value to these initiatives and is fundamental to the process of developing an agenda for action on biotechnology. If several representative processes are documented in detail, each of the ministries involved could perform its own analysis to identify areas of concern that are within its jurisdiction. Recognizing that certain areas of concern could overlap various ministries' jurisdictions, lead ministries will have to be identified to address specific concerns, e.g. the Ministry of Labour has responsibility for workplace health and safety.

It is noted that the Green Paper appears to place considerable importance on the notification process and the ability to establish and maintain a record of which companies are using biotechnology. Council, in its advice (Advisory Memorandum 87-I), recommended that the minister ensure that the Ministry of Labour's review process for new chemicals and biological agents is appropriate for biotechnology. A review process such as that already prescribed in Section 21 should represent the initial stages of risk assessment on biotechnological products and serve to identify potential hazards. However, it is unclear how this would relate to an analysis of the *processes* using or manufacturing such products which could pose a risk to workers in the field (and whether this would occur using the present or proposed notification process). If the whole process is to be analysed to identify hazards (rather than only analysing the products, as could be interpreted under Section 21) initially, it would have to be done on a case-by-case basis and there would be a need for criteria to aid decision-making and to allow for some standardization. The criteria could be developed either on an ad hoc basis as the ministry reviews individual notifications, or in a pro-active manner by building on the information gathered from case studies of biotechnological processes.

Another issue that could be clarified by conducting case studies is whether or not the various products or processes require notification to federal departments or other Ontario ministries. By considering the purpose of the notification (due to the nature of the product/process, etc.) and the data required by other jurisdictions, similarities (overlaps) and differences can be identified. The information gathered from such an analysis should then serve as a useful basis for decisions about the need for a centralized notification system for government and/or mechanisms for sharing data (i.e. to help decide between the 'Options' described in the Green Paper or whether other options should also be considered). Such information will also help identify the extent of the need for consistent criteria, etc. (Issue 6 in the Green Paper).

While identifying areas of overlap and potential gaps between various jurisdictions, case studies would also illustrate the importance of a definition of biotechnology that covers the needs of the Ministry of Labour (see ACOHOS Recommendation 87-4). In this respect it should be emphasized that the concerns, regulations and policies of other departments and ministries tend to be focused on the product, however, for protection of health and safety of workers, and prevention of accidental release, the whole process, by-products and effects of the process need careful consideration. It is noted that such considerations will almost certainly extend beyond the bounds of biotechnological processes and underscore the need for a comprehensive approach to the topic.

Ontario Ministry of Labour
Ministère du Travail de l'Ontario

Office of the Minister
Bureau du Ministre

400 University Avenue
Toronto, Ontario
M7A 1T7
416/965-4101

May 17, 1990

Dr. Julian Barling
Chairman
Advisory Council on Occupational
Health & Occupational Safety
400 University Avenue
11th Floor
Toronto, Ontario
M7A 1T7

Dear Dr. Barling:

Thank you for your letter of May 2, 1990 conveying the continuing interest of the Council in the occupational health and safety issues associated with biotechnology.

As you will know from previous correspondence and discussion, all policy aspects of biotechnology that may impact upon human health and safety and the environment and that fall within provincial jurisdiction are under review at the present time.

Every effort is being made to seek a coordinated and comprehensive approach and a regulatory framework that will integrate, rather than duplicate, the control requirements deemed necessary to protect human health and the environment. While there may be eagerness and enthusiasm to seek the benefits from the application of the many exciting new applications of biotechnology, there is a clear need for adequate assessment of the potential hazards and for provision for appropriate control strategies.

I note Council's advice commending a case-study approach to biotechnology. I am sure that this is one option that will be considered, by the Interministry Committee on Biotechnology, as an adjunct to the discussions that will lead to policy development and the appropriate regulatory framework. I have referred the "Outline of Case-Study Approach for Biotechnology" to the attention of the members of the Committee to assist in this work.

. . . /2

The responses to the Green Paper are being revieved by the Interministry Committee. Please be assured that the adequacy of the existing legislation and regulations and the various related activities of the Government of Canada will be taken into account in the policy development process.

Yours sincerely,

Gerry Phillips
Minister

Advisory Memorandum 90-I

Ontario

Advisory Council on Occupational Health & Occupational Safety

Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail

Office of the Chairman

Bureau du président

400 University Ave. Toronto, Ontario M7A 1T7

416/326-1350

400, avenue Univer Toronto (Ontario) M7A 1T7

416/326-1350

3 October 1990

The Honourable Robert Mackenzie
Minister of Labour
400 University Avenue
14th Floor
Toronto, Ontario
M7A 1T7

Dear Mr. MacKenzie:

On March 17, 1990, council was asked to consider whether exemptions from mandatory requirements to wear personal protective equipment should be granted. Council's deliberations were guided primarily by occupational health and safety issues rather than with interpreting the legal intricacies involved.

Council considered this complex and delicate issue in considerable detail. In all these discussions, council members were aware of and sensitive to the need to protect religious rights and freedoms, the need to protect health and safety in the workplace and, in some cases, the apparent conflict between these two needs.

The enclosed Advisory Memorandum constitutes council's response to this request.

Yours sincerely,

Julian Barling

Julian Barling
Chairman

Advisory Memorandum 90-I to the Minister of Labour October 5, 1990

Concerning Exemption From Mandatory Use of Protective Equipment

BACKGROUND

In March 1990 council received a request for its current recommendation on the issue of exemption from mandatory use of protective equipment (see Appendix I). The issue was raised as a result of requests from the Sikh community in Ontario for an amendment to workplace safety legislation that mandates the wearing of a hard hat and potentially limits the wearing of a turban.

As noted in the letter to council, council considered the issue in 1980. Its advice at that time was that exemption from the statutory requirements to wear a safety hat 'should not be accorded' (see correspondence - Appendix II).

Council reconsidered the issue in light of current legislation, recent court cases, changing conditions and composition of society in Ontario. It focused on what it believes should be the case rather than on the ways in which the current legislation could be interpreted. Council's deliberations were not limited to the Sikh religion, although this was the primary focus, nor to the mandatory use of hard hats, the construction industry or exemptions on religious grounds. Therefore, the question council confronted was: Should workers be granted exemptions from occupational health and safety legislation when it infringes on their freedom of religion?

This document sets out the present legislative framework pertinent to the issue and some starting assumptions. Several potential solutions are then contrasted. A brief description of some of the implications associated with each is included.

LEGISLATIVE FRAMEWORK

Occupational Health and Safety Act

13. - (1) A constructor shall ensure, on a project undertaken by the constructor that,

(a) the measures and procedures prescribed by this Act and the regulations are carried out on the project;

(b) every employer and every worker performing work on the project complies with this Act and the regulations; and

(c) the health and safety of workers on the project is protected.

14. - (1) An employer shall ensure that,

•
•

(c) the measures and procedures prescribed are carried out in the workplace;

(d) the equipment, materials and protective devices provided by him are used as prescribed;

•
•

(2) Without limiting the strict duty imposed by subsection (1), an employer shall,

•
•

(g) take every precaution reasonable in the circumstances for the protection of a worker; and

•
•

17. - (1) A worker shall,

(a) work in compliance with the provisions of this Act and the regulations;

(b) use or wear the equipment, protective devices or clothing that his employer requires to be used or worn;

(c) report to his employer or supervisor the absence of or defect in any equipment or protective device of which he is aware and which may endanger himself or another worker;

•
•

(2) No worker shall,

•
•

(b) use or operate any equipment, machine, device or thing or work in a manner that may endanger himself or any other worker; or

•
•

Regulations for Construction Projects

28. - An employer shall require every worker in his employ to wear or use such personal protective clothing, equipment or device as is necessary for the worker's protection from the particular hazard to which the worker may be exposed.

30. - (1) Subject to subsection (3), every worker shall wear a safety hat at all times.

•
•

(3) Subsection (1) does not apply to a worker who,

(a) is not exposed to the danger of injury to his head; and

(b) has a safety hat readily available for his personal use nearby.

Regulations for Industrial Establishments

84. - Where a worker is exposed to the hazard of head injury he shall wear head protection appropriate in the circumstances.

Regulations for Mines and Mining Plants

11. - (1) Every worker who is exposed to the hazard of head injury shall wear a protective hat that consists of a shell and suspension system that will adequately protect a worker's head against impact and from flying or falling small objects.

•
•

(2) An employer shall require a worker to wear or use such personal protective equipment, clothing and devices as are necessary to protect the worker from the particular hazard to which the worker may be exposed.

•
•

The basis of the occupational health and safety legislation is that a constructor or employer is responsible for protection of health and safety in the workplace and in some cases is *required* to ensure that his or her employees use personal protective equipment. Workers are required to wear personal protective equipment when required by the employer/constructor or regulation.

The basis for the request for exemption from the requirements to wear hard hats is the potential or perceived conflict of such requirements with guarantees contained in the *Constitution Act*, the *Canadian Human Rights Act* and the Ontario *Human Rights Code*. Accordingly, some relevant sections are presented:

Constitution Act

Part I - Canadian Charter of Rights and Freedoms

Guarantee of Rights and Freedoms

1. - The Canadian Charter of Rights and Freedoms guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

Fundamental freedoms

2. - Everyone has the following fundamental freedoms:

(a) freedom of conscience and religion;

•
•

Equality before and under law and equal protection and benefit of law

15. - (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

Primacy of Constitution of Canada

52. - (1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

Canadian Human Rights Act

Proscribed Grounds of Discrimination

3. - (1) For all purposes of this Act, race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability and conviction for which a pardon has been granted are prohibited grounds of discrimination.

•
•

Discriminatory Policy or Practice

10. - It is a discriminatory practice for an employer, employee organization or organization of employers

(a) to establish or pursue a policy or practice, or

(b) to enter into an agreement affecting recruitment, referral, hiring, promotion, training, apprenticeship, transfer or any other matter relating to employment or prospective employment,

that deprives or tends to deprive an individual or class of individuals of any employment opportunities on a prohibited ground of discrimination.

Exceptions

15. - It is not a discriminatory practice if

(a) any refusal, exclusion, expulsion, suspension, limitation, specification or preference in relation to any employment is established by an employer to be based on a *bona fide* occupational requirement;

•
•

Bona Fide Occupational Requirements Guidelines

12. - Where an employer finds that he or she cannot make reasonable accommodation in order to offer an employment opportunity to a person on the basis of that person's religion the employer shall before he or she refuses such employment opportunity based on a *bona fide* occupational requirement, support his or her findings based on evidence that to make an accommodation would impose an undue hardship involving either financial cost or business inconvenience to the employer.

4. - (1) Every person has a right to equal treatment with respect to employment without discrimination because of race, ancestry, place of origin, colour, ethnic origin, citizenship, creed, sex, sexual orientation, age, record of offences, marital status, family status or handicap.

10. - (1) A right of a person under Part I is infringed where a requirement, qualification or factor exists that is not discrimination on a prohibited ground but that results in the exclusion, restriction or preference of a group of persons who are identified by a prohibited ground of discrimination and of whom the person is member, except where,

(a) the requirement, qualification or factor is reasonable and *bona fide* in the circumstances; or

(b) it is declared in this Act, other than in section 16, that to discriminate because of such ground is not an infringement of a right.

(2) The Commission, a board of inquiry or a court shall not find that a requirement, qualification or factor is reasonable and *bona fide* in the circumstances unless it is satisfied that the needs of the group of which the person is a member cannot be accommodated without undue hardship on the person responsible for accommodating those needs, considering the cost, outside sources of funding, if any, and health and safety requirements, if any.

STARTING ASSUMPTIONS

Council's considerations were predicated on the following fundamental assumptions:

- it is important and, as reflected in the preamble to the *Human Rights Code*, public policy in Ontario 'to recognize the dignity and worth of every person and to provide for equal rights and opportunities without discrimination because of an individual's religion';
- the protection of health and safety of individuals in the workplace is of major importance;
- the primary approach to protection in the workplace should be elimination or control of hazards at the source. Although important, personal protective equipment should always be considered to be a secondary means of protection;
- hard hats reduce the incidence and severity of head injuries;
- employers have the legal right and responsibility to require workers to wear hard hats where the workers are exposed to the hazard of head injury*;
- requiring a Sikh to wear a safety hat would infringe on his freedom to practise his religion.

---

* The precise wording of the requirements to wear or use protective equipment appropriate for the circumstances varies in the different regulations.

POTENTIAL SOLUTIONS

Following lengthy and wide-ranging discussion, council identified three different options. Due to the importance council places on the issue of exemption from mandatory use of protective equipment, it considers that it should briefly describe some of the implications surrounding each option.

1) 'Blanket Exemptions'

This option would exempt a worker from a requirement of the occupational health and safety legislation when it infringes upon his/her freedom of religion.

Because there could be cases where such an exemption could endanger the health and safety of another worker, council rejected this option. This decision was made even though it was recognized that other workers could refuse to work if they considered their health or safety in danger (in this case the danger could arise due to a fellow worker not wearing or using personal protective equipment).

2) 'Conditional Exemptions'

Council discussed conditional exemptions at length. Following the reasoning for rejecting blanket exemptions, council concluded that, as an essential pre-condition, no other person's health and safety could be endangered by such an exemption (e.g. by a worker not wearing a hard hat).

Therefore, a potential solution would be that a worker could choose, for religious reasons, not to wear or use protective equipment if the only risk of hazard was to the worker him/herself.

There are a number of significant implications of this option:

a) Legislative. The present occupational health and safety legislation places responsibility for health and safety in the workplace on the employer and specifies certain duties towards fulfilling the responsibility. Also, a worker has a responsibility to work in a manner that will not endanger him/herself or any other worker. Allowing an exemption would fundamentally alter the philosophy underlying these provisions. A worker who, for religious reasons, chose not to wear protective equipment when there was a hazard would have to voluntarily assume the risk. Consideration of this option led to discussion of the value and acceptability of paternalistic legislation and policies.

   It was noted that the issue of whether government should legislate actions for an individual's 'own good' has always been contentious, and different societies have different opinions on such legislation. With changes in the times and in the attitudes and composition of society, the value, desirability and acceptability of such legislation will change, and modifications may well be needed. In this respect, it is also noted that the recent amendments to the *Occupational Health and Safety Act* indicate a move towards bipartism and away from government and/or employers making unilateral decisions for the protection of health and safety at the workplace.

   The issue of who should make the decision about whether or not an exemption would endanger the health and safety of any other person would also have to be

addressed in legislation. Council notes that such decisions would have to be made at the workplace and involve workers and/or the joint health and safety committee (if there is one). It was recognized that, regardless of the decision, other workers have the 'right to refuse' if they believe their health or safety is endangered.

b) Financial. Financial implications include:

i) compensation. There was considerable discussion about whether or not an employee seeking an exemption should have to waive his rights to compensation for injuries that could have been prevented if the employee had used protective equipment.

Council considered that this is separate from the question of whether exemptions should be granted. Council suggests that the matter be dealt with by those bodies more directly involved with compensation.

Council noted that one factor that should be considered when deciding this issue is, that if there were no waiver, employers may be reluctant to assign work that could involve the risk of injury to unprotected employees. One of the reasons for reluctance could be that if the worker not wearing a hard hat were injured, employers could be financially penalized (through increased WCB assessments); and

ii) other costs to an employer of having a worker injured. These include reduced productivity, replacement worker(s), etc.; and

iii) costs to society. Even if a worker waives his/her rights to compensation, there will be costs to society, e.g., health care, unemployment, welfare, etc.

c) Moral. Council recognizes that, in situations where there is a risk of injuries, it would be difficult both for the employer to assign work to an employee who is not adequately protected and for other workers to perform work that could put their co-worker(s) at risk of injury. It would also be difficult if the employer is requiring other workers performing the same work at that site to wear hard hats. Concern was expressed that this could lead to discrimination in hiring and/or assignment of jobs.

d) Other implications, including:

- that other workers are likely to question why they are required to use protective equipment;

- safety consciousness at hazardous work sites will be altered; and

- the effect of a worker being injured on fellow workers, both emotionally and in terms of their work.

Such a conditional exemption would mean that an employee would have to voluntarily assume the risk. Although it is recognized that workers may rather accept risks than compromise their religious beliefs, concern was expressed that a worker may not always be aware of the nature, magnitude and consequences of the risks that he/she is assuming.

3) 'Blanket No-exemptions'

In discussing this option, council noted that employers have responsibility for taking measures to protect health and safety of workers and the duty to require workers to take preventive measures. A worker is required to use or wear such protective equipment as his/her employer requires to be used or worn and to work in a manner that will not endanger him/herself or any other worker. The requirement in the legislation to wear or use protective equipment only applies when the worker is exposed to a particular hazard of injury (such as a hazard of head injury).

Council understands that there are instances where employers require the use of protective equipment as company policy, even in cases where there is no hazard to the worker.

Council realizes that such policies can facilitate enforcement and increase safety consciousness in the workplace, tend to be 'defensive' (i.e. designed to protect against unforeseen hazards) and avoid the difficulty of trying to anticipate the areas or jobs where there is likely to be a hazard to workers.* However, council considers it unnecessary, unacceptable and a violation of an individual's right to freedom of religion for employers to *require* the use of protective equipment when there is no hazard of injury. Workers in such circumstances are likely to be aggrieved and to challenge the decisions/policies. Challenges are likely to be decided on a case-by-case basis and, in some cases, without due consideration of occupational health and safety aspects of the situation. Concern is expressed that, in these circumstances (i.e. where there was no hazard), successful challenges could set a precedent. Future policy on occupational health and safety could then be set on this precedent (i.e. without thorough consideration of the occupational health and safety implications of the decision).

To some extent, this 'option' (i.e. no exemption with potential for human rights challenge) reflects the 'status quo'. Decisions about whether or not protective equipment should be worn or used are mostly made at the workplace, and, if an employee considers that he or she is aggrieved by the decision, he or she can challenge the decision, if necessary, through the human rights legislation.

To be appropriate for the conditions at a given workplace, decisions about whether or not there is a hazard and whether or not protective equipment should be used or worn have to be made at/with pertinent knowledge of the workplace. Council believes that the process of making such decisions should involve workers and/or the joint health and safety committee (if there is one).

There was concern that the difficulty of anticipating hazards and the issue of liability could lead to universal policies - i.e. the 'safe' assumption would be that there is always the potential for risk. Therefore, management might mandate personal protective equipment in all situations or, fearing the consequences of making the wrong decision, may prefer not to hire or assign such work to workers who seek, or would be likely to seek, an exemption.

---

* The greater difficulty in anticipating the need for hard hats in conditions considered to be unpredictable is reflected in the regulations, e.g. in industrial workplaces where the work hazards may be considered to be more predictable, hard hats are only required where a worker is exposed to the hazard of head injury. In the less predictable construction industry, hard hats are required unless the worker is *not* exposed to the danger of injury to his head.

Another question that was raised in council's discussion was whether or not an employer should be responsible for accommodating a worker who, for religious reasons, would not use protective equipment.

Accommodation generally involves modifications to the workplace, work or schedules that facilitate work for employees with special needs - rather than removing employees from the risk of unforeseen, random incidents. Council re-emphasizes its conviction that if there are modifications that can be made to make the work or workplace safer, then these should be made for the benefit of all employees, i.e. employers should be required to take measures that are necessary to eliminate and/or reduce and control hazards at source and thus reduce the risk of injuries and the need for any employees to use personal protective equipment.

In the case of there being legislative provision for a conditional exemption, the employer would not have to make accommodations. It would be the worker's decision whether he or she was willing to assume the risks, to compromise his/her religious beliefs or not to accept the job.

In the case of there not being an exemption, the issue of accommodation is more complex. Council discussed the types of accommodations that could be made, such as reassignment to jobs where there is no requirement for using personal protective equipment or where no other people would be endangered by a worker not wearing or using protective equipment. Such accommodation may be feasible in some situations, and council considers that employers should make accommodation where possible. However, council emphasizes that the accommodations should not entail substantially different opportunities for workers or be used in a manner that could be discriminatory. (It is noted that accommodations are required by the Ontario *Human Rights Code*; however, health and safety are among factors to be taken into consideration.)

DISCUSSION

In its lengthy deliberations of this most complex issue, council identified a number of concerns and difficulties that would be created if an exemption were granted. However, throughout the process, council was acutely sensitive to the needs to protect freedom of conscience and religion as guaranteed in the Charter. Council also recognized that difficulties with implementation will be encountered because of the need to respect fundamental principles. There is always the potential for negative implications that have to be dealt with and minimized.

Council strongly supports the need to protect the rights and freedoms of each individual. Council recognizes the importance of policies and procedures to protect occupational health and safety and realizes that there is the potential for conflict between the two fundamental principles. The conflict is recognized in the *Constitution Act* and there is allowance for limitations that can be justified in a free and democratic society.

During extensive discussion in an effort to reach consensus, a variety of views were expressed. A small minority of members on council believed that, even in cases where there is a hazard, workers should be exempt from the requirement to wear or use protective equipment *if*:

1) the requirement violates their religious freedoms, *and*

2) no other person is put at risk by the exemption, *and*

3) the worker requests an exemption and is prepared to willingly assume the risk.

The minority of members in favour of exemptions under these three conditions saw such an exemption as requiring a waiver of the duties and responsibilities of the employer for protecting that worker against the particular hazard that would be prevented/controlled by the use of the protective equipment. Also, it was suggested by the minority that such an exemption should be extended to all regulations under the Act and available to any qualifying individual (not just to members of one religious group). In other words, those council members considered that workers, for religious reasons, should be able to choose whether or not they wish to assume a risk, providing that their choice does not affect the health and safety of any other person.

However, the majority of council members, including all labour, all management and some public members, although committed to the need to protect religious freedoms, agreed that where a hazard to health and safety can be reduced or prevented by the use of personal protective equipment, mandating its use is justified as a *bona fide* occupational requirement. Council recommends that exemptions from the requirement to use or wear personal protective equipment on the grounds of religious freedoms should not be set out in legislation or regulation.

At the same time, there was general consensus that the Act and regulations should be applied in a manner consistent with their intent. There was a suggestion that the legislation should include a provision to ensure that the use of protective equipment is mandated only in circumstances where its use could be justified as a *bona fide* occupational requirement. The decision of whether or not it is a *bona fide* occupational requirement has to be based on a thorough knowledge of the workplace and issues pertinent to the protection of the safety and well-being of those affected. Therefore, it is recommended that the determination of whether a hazard exists be made in conjunction with workplace parties through the joint health and safety committee where such committees exist. Council considered that, as well as educating and training workers on the use of personal protective equipment as required by the Act, the decision and reasons for requiring personal protective equipment in specific situations should be explained to workers. Council also considered that information on the benefits, limitations and maintenance of the particular protective equipment to be worn or used should be provided.

While agreeing that exemptions should not be set out in legislation and regulations and that there should be provision for ensuring that the use of personal protective equipment could be mandated only where there is a hazard to health and safety, council believes that the importance of one particular issue must be reiterated. Personal protective equipment is designed and meant to be a secondary means of protection for workers. There can be 'no substitute' for primary prevention, which involves controlling hazards at their source. Where primary prevention is successful, the question of exemptions and the mandatory use of personal protective equipment is not necessary.

APPENDIX I

Ontario Ministry of Labour
Ministère du Travail de l'Ontario

Office of the Deputy Minister
Bureau du sous-ministre

400 University Avenue
Toronto, Ontario
M7A 1T7
416/965-4115

March 19, 1990

Dr. J.T. Barling
Chairman
Advisory Council on Occupational
Health and Safety
11th floor
400 University Avenue
Toronto, Ontario
M7A 1T7

Dear Dr. Barling:

The Ministry of Labour has received requests from the Sikh community in Ontario for an amendment to its workplace safety legislation that mandates the wearing of a hard hat and potentially limits the wearing of the turban.

The Occupational Health and Safety Act does not provide exemptions from the hard hat requirements for any categories of workers. There appears to be no power to make such an exemption by regulation.

The Ministry is revisiting this question and considering the advisability of continuing its policy of providing for a single hard hat requirement for all workers.

On February 6, 1980, Dr. J.F. Mustard, then Chairman of the Advisory Council, wrote to the then Minister of Labour, Dr. R.G. Elgie, indicating that the Advisory Council did not support the idea of exempting any class of worker from the mandatory use of protective equipment.

As part of our review, the Ministry of Labour is asking for a statement of the current recommendation of the Advisory Council on Occupational Health and Safety on the issue.

Thank you for your cooperation.

Yours truly,

George Thomson
Deputy Minister

APPENDIX II

(v) MANDATORY USE OF PROTECTIVE EQUIPMENT

Office of the Minister

Ministry of Labour

400 University Avenue
Toronto, Ontario
M7A 1T7

December 6, 1979.

Dr. J. F. Mustard,
Chairman,
Advisory Council on Occupational Health
and Occupational Safety,
15th Floor,
400 University Ave.,
Toronto, Ont.

Dear Fraser:

A delegation from the Sikh community has approached me requesting that Sikhs be exempted from wearing hard hats on construction sites. They make this request on the basis that wearing a hard hat contravenes their religious beliefs.

I have discussed the matter with the Construction Safety Association who feel that the turban is not an acceptably safe substitute for a hard hat and recommend, therefore, that Sikhs should not be exempted.

I would appreciate any advice the Council could offer on this matter.

Yours very truly,

Robert G. Elgie, M.D.,
Minister.

RGE:cb

Ontario
Advisory Council on Occupational Health & Occupational Safety
Office of the Chairman
400 University Avenue
Toronto, Ontario
M7A 1T7
416/965-2448

6 February, 1980

The Honourable R.G. Elgie, M.D.,
Minister of Labour
14th Floor
400 University Avenue
Toronto, Ontario

Dear Dr. Elgie:

Re: Mandatory Use of Protective Equipment

In December 1979 you requested Council's advice on whether or not it is appropriate for individual workers or groups of workers to be exempted on religious grounds from wearing hard hats on construction sites. More particularly, Council will consider the question of whether or not Sikhs, whose religious beliefs preclude wearing anything other than a turban on the head, should be exempted from the statutory requirements to wear a safety hat.

Council is most sensitive to the need to protect minority rights and freedom of religious expression. However, after careful consideration, Council has concluded that this kind of exemption should not be accorded.

Before setting forth its reasons for this conclusion Council would like to review the statutory basis for mandatory use of hard hats from which exemptions are sought. A worker is subject to two different statutory requirements to wear protective equipment. The Occupational Health and Safety Act, 1978 requires a worker to comply with the Act and its Regulations and it also requires a worker to use such protective equipment as his employer specifies. More specifically The Occupational Health and Safety Act, 1978 section 17 1(a) requires workers to work in compliance with the provisions of the Act and the regulations. Ontario Regulation 659/79 governing construction projects requires workers to wear at all times a safety hat meeting certain specified standards and to have that hat near by when he is not exposed to the danger of injury to his head (section 30 (3)). In addition section 17 1(b) requires workers to use or wear the equipment, protective devices or clothing that the employer requires to be used or worn. The employer's authority is supported by section 25 of Ontario Regulation 659/79. This empowers an employer to require every worker in his employ to wear or use such personal protective clothing, equipment or device as is necessary for the worker's protection from the particular hazard to which the worker may be exposed.

... 2

The Honourable R.G. Elgie

Section 17, subsection 1 of The Occupational Health and Safety Act, 1978 is complicated insofar as 17 1(b) addresses the obligation of workers to abide by safety requirements established by the employer, while 17 1(a) and 17 1(c) relate to health and safety requirements originating in government regulation. Conceptually and administratively, exemptions from government initiated requirements would be easier to deal with than would be the case for those specified by employers. Moreover in the latter case, there may be alternative avenues of redress. For example, depending upon the action of an employer and whether a worker is covered by a collective bargaining agreement, a worker may seek redress under the arbitration provisions of a collective agreement or from the Ontario Human Rights Commission, whichever is appropriate.

With respect to an exemption from health and safety requirements established by regulation, Council believes The Occupational Health and Safety Act, 1978 makes no provision for discretionary exemptions to be granted to particular workers on religious grounds by the Lieutenant Governor in Council. Subsections (3) and (4) of section 41 apply to "any work places, industry, activity, work, trade, occupation, profession, constructor, employer or any class thereof". Legal opinion would have to be sought to determine whether the Sikhs as a group would be included as one of these categories. Failing this a legislative amendment would then be required to provide for such an exemption.

In Council's view, however, even were it legally possible to grant exemptions to individual workers, it would not be desirable in this case. Council bases its conclusion on a number of factors. First, claims based on religious principles can in some instances be arbitrary and in others subjective. Were individual consideration of such claims thought to be appropriate, this might open a Pandora's Box in terms of the difficulties of establishing uniform compliance with health and safety regulations.

Second the potential costs associated with the increased risk encountered by a worker without adequate protection are not borne by him alone. In some instances, because of the team approach now used in many workplaces, an accident to one worker may imperil the safety of others. In any event, because of the no-fault principle applied by the Workmen's Compensation Board and the financing of the compensation fund by employer contributions, the costs of injury to an unprotected worker are not borne exclusively by him: others have a stake in his safety.

Finally, Council believes that the mandatory use of protective equipment in the construction industry should be regarded as a condition of employment. If religious principle and individual conscience prevents a person from complying with these standards, the individual should seek employment in another industry.

Having reached this conclusion, Council wishes to articulate three further concerns. First, we take it as given that an employer's requirement of the use of any protective equipment or device must be "reasonable" in the context of the workplace and should never be used as a discriminatory measure against minority groups and others. Second, where a worker has been employed for some time and a new requirement for the use of safety equipment is then instituted either by the employer or by Regulation under The

... 3

The Honourable R.G. Elgie

Occupational Health and Safety Act, 1978 then the employer should try to place this employee in alternative work. If this is not feasible, the employer and employee should seek the assistance of Canada Manpower to obtain assistance in finding alternative employment and/or retraining where necessary.

Finally, Council draws attention to the equivalency provision of the Ontario Regulation 659/79 section 12. This section states that in applying the regulation, a device may vary from the prescribed device in the Regulation "if the factors of strength, health and safety are equal to or greater than the factors of strength, health and safety in the procedure, composition, design, size or arrangement prescribed." This is an avenue which affords a compromise on an issue where two significant positive principles are at stake: moral conscience and safety at work.

Yours truly,

J.F. Mustard
Chairman

Attachment.

cc: Mr. T.E. Armstrong
Dr. C.R. May

Office of the Minister

Ministry of Labour

400 University Avenue
Toronto, Ontario
M7A 1T7

February 18, 1980

Dr. J.F. Mustard
Chairman
Advisory Council on Occupational
Health and Occupational Safety
15th Floor
400 University Avenue
Toronto, Ontario
M7A 1T7

Dear Dr. Mustard:

Re: Mandatory Use of Protective Equipment

I wish to acknowledge your letter of February 6, 1980, in response to my request for advice concerning the obligation of construction workers to wear safety hats, in circumstances where that requirement conflicts with their religious beliefs.

The views expressed by Council accord, in the main, with the advice that I have received from my officials and from industry representatives. It is unfortunate when legal requirements conflict with the beliefs or principles of a particular religious sect, but the particular requirements of the Occupational Health and Safety Act and the Construction Industry Regulations are, in my view, essential to ensure the protection of all workers. I do not believe that the Executive Council has legal authority to exempt any particular class of workers from the requirements of the Act or Regulations under the present law. Moreover, even if that power were present, I am not now persuaded that any exemption should be granted, having regard to the overriding necessity of affording adequate protection to all workers.

I might add that the Construction Safety Association of Ontario reported to me that it had considered whether a protective shield might be devised from material that would not conflict with the religious requirements of the objecting group and would still meet the requirements of the legislation. Regretably, this is not, apparently, possible to do.

Thank you for your prompt attention to this matter.

Yours very truly,

Robert G. Elgie, M.D.
Minister

Advisory Memorandum 90-II

Ontario

Advisory Council on Occupational Health & Occupational Safety

Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail

Office of the Chairman

Bureau du président

400 University Ave. Toronto, Ontario M7A 1T7

400, avenue Univers Toronto (Ontario) M7A 1T7

416/326-1350

416/326-1350

January 24, 1991

The Honourable Robert Mackenzie
Minister of Labour
400 University Avenue
14th Floor
Toronto, Ontario
M7A 1T7

Dear Mr. MacKenzie:

On behalf of council, I am pleased to forward Advisory Memorandum 90-II: Concerning Health and Safety in Agriculture.

During its deliberations, council had the opportunity to meet with diverse groups. At one such meeting, council was struck by the insight offered by Mr. Jay Cowan, a former Minister of Workplace Health and Safety and Environment in Manitoba. Reflecting on his term as minister, Mr. Cowan noted that what he regretted most was not the mistakes that he had made, but what he had failed to carry forward when the opportunity presented itself; for example, bringing farm workers under compulsory workers' compensation. In essence, the opportunity of affording farm workers the same legal status as all other workers was missed.

Council sincerely hopes that the comments and advice contained in this document will be of value to you in your consideration of the issue of health and safety in agriculture.

Yours sincerely,

Julian Barling

Julian Barling
Chairman

Attachment

cc: G. Thomson
T. Millard
N. Alboim

Advisory Memorandum 90-II to the Minister of Labour January 24, 1991

Concerning Health and Safety in Agriculture

BACKGROUND

It is generally recognized that farming is a hazardous occupation and health and safety in agriculture has been an issue of continuing concern to council. In 1986/87, council debated whether or not to consider the topic in detail. Recognizing that there were initiatives underway involving the Ministry of Labour, the Ministry of Agriculture and Food and representatives of the farming community, council decided to await the results of these initiatives before deciding whether or not to establish a specific task force.

A schematic summary of some of the initiatives undertaken by the Ontario government is appended as Appendix I. During the course of the various undertakings considerable background material was collected and public hearings were held. The background papers, submissions and task force reports are part of the public record.

Council is of the opinion that, overall, the situation with respect to occupational health and safety in agriculture has not changed substantially since the information referred to above was collected in the early 1980s. Farming is a difficult, hazardous occupation and it appears to council that there has always been agreement that more information and education should be available. However, the issue of whether or not to regulate health and safety in agriculture and the role that the government should play have always been contentious.

A brief look at the history of attempts to include farmers and farm workers under workers' compensation illustrates the difficulty of dealing with the role for government. As long ago as 1913, Sir William Meredith, in a commission report on workers' compensation in Ontario, indicated that there was no logical reason farming should be excluded from comprehensive compensation legislation applicable to other forms of employment. However, it was not until 1966 that Ontario farmers were brought into the system for workers' compensation. They are still not covered in some other Canadian provinces nor are they covered under the *Occupational Health and Safety Act* in Ontario. Reasons that were cited for the exclusions included public opinion, that differences would be needed in the provisions, and administrative and financial difficulties.

A role for government and the need for regulations are usually debated when there are competing interests of involved/affected parties. For agriculture, this issue has been particularly difficult to deal with due, at least in part, to the fact that there have not been effective means of obtaining representation from farm workers. The workforce is often seasonal, part-time and may consist of off-shore workers. In many cases the workers are the farmers themselves and their families including their children. In Ontario, persons employed in agriculture are excluded from the provisions of the *Labour Relations Act* and are not unionized.

Although council has not had a task force dealing specifically with health and safety in agriculture, many of its discussions touched on various aspects of the topic. The concerns that have been raised include the hazardous nature of farming operations, exclusion from legislation and the difficulty of reaching farmers and farm workers with information, education and training. Some of these concerns have been expressed in council's previous advice to the minister. For example, in Advisory Memorandum 88-I, concern was expressed about exemptions and it was stated that:

> Council considers that the Act should specify the fundamental principles, duties and responsibilities of the various parties and should apply to *all* workplaces.

Also, it was recommended (*ACOHOS RECOMMENDATION 88-3*):

> that there be no all-encompassing exemptions or exceptions from either the application of the Act or any of its major provisions.

More specifically, in Advisory Memorandum 89-I, council recommended (*ACOHOS RECOMMENDATION 89-2*):

> that the Minister of Labour ensure that workers in farming operations are provided with the same opportunity for protection as workers in other operations.

With respect to the specific issue of biotechnology (Advisory Memorandum 87-I), council stated:

> ... at present, the agricultural sector is exempt from the *Occupational Health and Safety Act*; therefore, if the Act were considered to be the basis for a legislative framework to deal with the protection of workers from products, processes and agents of biotechnology, the protection of farmers and farm workers from any adverse effects of pesticides or other products, processes or agents of biotechnology would not be provided for.

In the introduction to council's Twelfth Annual Report it is noted that:

> Council is very concerned that the principle of universality still does not apply to occupational health and safety in Ontario. There are still sectors of working people not afforded the same opportunity for protection. In Advisory Memorandum 89-I council makes comments on the application of the Act and the exemption of farming operations.

With this background and following intensive discussion, council, in 1990, decided that issues surrounding health and safety in agriculture were of such importance that it would revisit the issue with a view to developing specific advice for the minister. Following a review and consideration of the background and issues, representatives from several groups and associations were invited to discuss their perspectives of the problems with council (for names and affiliations see Appendix II). Council also examined the rights and responsibilities enshrined in the Act and asked why these should not also be accorded to farmers and farm workers.

Council reviewed the Act as amended by Bill 208 in an attempt to identify the implications for farmers and farm workers if they were to be included, and how these would differ from the implications to other small business operators or self-employed persons.

The conclusions from these meetings and subsequent discussions are summarized below.

DISCUSSION AND RECOMMENDATIONS

ACOHOS RECOMMENDATION 90-1

> that the minister of labour ensure that the *Occupational Health and Safety Act* applies to all work places, including farming operations.

It is significant to note that, consistent with the concerns expressed by the agricultural community and the strong position put forward by the agricultural association that agriculture not be included under the Act, the one member of council from the agriculture community did not support this primary recommendation. This member maintained that there are programs for education and training and that health and safety conditions on farms are being improved by internal responsibility. In the belief that these improvements would continue, perhaps faster without legislation, the member from agriculture expressed the opinion that this approach (voluntary internal responsibility and education and training) is the most appropriate and effective, especially for the small, family-operated, production-type farming operation.

Council recognizes that the issue of whether or not to include agriculture in the legislation has been the topic of debate for some time and not only in Ontario. Some of the arguments that are used to support exemption are listed below: (These are followed by discussion of council's reasoning countering these arguments.)

- difficult to implement the legislation due to
  - diverse nature of farming operations (crops, orchards, livestock)
  - diverse nature of management structure (owner-operated, family businesses, contract and/or corporate farming)
  - diverse nature of workforce (owners, families, part-time, seasonal, off-shore workers)
  - many, very small operations
  - operations spread over large geographical areas
- nature of the work, and the many factors affecting the nature of work that are not under the direct control of the employer/farmer. For example,
  - seasonal, dependent upon the weather, may involve long hours
  - may involve livestock and crops which could be irreversibly affected if work is disrupted
  - multiple diverse tasks in many different locations (field, barn, tractor)
- financial precariousness of the operations.

It was recognized that these features of farming operations will, to some extent, increase the difficulty of implementing and enforcing legislation. However, after much discussion, council concluded that many other small businesses that are covered under the Act share these same features. Council previously drew attention to such features in its advice on small business (Advisory Memorandum 89-II). The focus of

that document was on how small businesses 'fit into' the present system of occupational health and safety in Ontario. Strategies were recommended for making the occupational health and safety system more effective in reaching small businesses. Although the difficulties were recognized, one of the basic principles enunciated in that advisory memorandum was that:

> ... legislation and regulations specifying occupational health and safety standards, duties, rights and responsibilities should apply to all employers and employees in all workplaces, regardless of size.

Council believes that it is inequitable to exclude any workplaces from the Act and reiterates its position that all workers should have the same fundamental rights and responsibilities.

It is important to note that the recent amendments to the Act include coverage for self-employed. After considerable discussion, council noted that the difficulties of implementing provisions for farming operations would be neither significantly different nor of greater magnitude than they would be for other types of small or owner-operated businesses. Council is encouraged by the amendment that now includes the self-employed under various sections of the Act. Noting that a large proportion of accidents, injuries and illnesses on farms affect farmers and their families, there had previously been concern that even coverage under the Act would not provide protection in the case of self-employed farmers.

It is recognized that even coverage under the *Occupational Health and Safety Act* will not directly provide protection for families or children of farmers if they are not workers under the definition in the Act (do not receive monetary compensation for their work). However, it is believed that the increased effort and emphasis placed on health and safety and education and training will have 'spillover' effects that will help to improve health and safety conditions in agriculture.

Representatives of the farming community often state that 'it is better to educate than to regulate' and council strongly endorses the need for education. However, education and regulation are not mutually exclusive. Instead, they are interdependent and council considers that both are necessary to optimize protection of health and safety in the workplace.

Before there can be education of either farmers or farm workers, information on the hazards and how to deal with them has to be available. Workplace Hazardous Materials Information System (WHMIS) is a national scheme designed to ensure that information on hazardous materials in the workplace is available to employers and workers. WHMIS was developed jointly by management, labour and government, was intended to cover all workplaces and involves federal and provincial legislation. Federal legislation includes the right for employers to receive information on hazardous materials to be used in the workplace. Provincial legislation includes the rights for workers to be provided with the information as well as rights for them to use the information, i.e. the right to participate and the right to refuse. Council considers that farmers and farm workers should also have these rights.

Another argument that has been used for not including farming under the Act is based on data. If the accident and illness rates in sectors that are covered by the *Occupational Health and Safety Act* are no lower than they are in agriculture, what evidence is there to suggest that coverage is necessary or would be effective? There are claims and supporting data in the United States to indicate that it is *the* most

hazardous occupation. However, there are problems obtaining valid data due, in part, to reporting differences and the lack of coverage of the majority of farmers under workers' compensation. There are also questions about whether there are data to show, or whether data *could* show, that accidents and illnesses would decrease if farming operations were covered under the Act. On the contrary, there could be increases in accident and illness rates reflective not of health and safety conditions but of increased awareness and reporting. The rights and responsibilities enshrined in the Act are considered useful in the protection of health and safety in workplaces. Therefore, it is important that farmers and farm workers be offered the same rights, responsibilities and opportunities for protection. Council also believes that such coverage will form and strengthen the basis for other initiatives for improving health and safety in agriculture.

Recognizing the different nature of farming operations and the difficulties that are anticipated, council considers that specific details of implementation should be worked out in consultation with the affected parties.

ACOHOS RECOMMENDATION 90-2

> that the Minister of Labour ensure that, in consultations with affected parties, strategies be developed for the implementation of the Act and that specific regulations, codes of practice and guidelines be developed as appropriate for various types of farming operations.

The rights and responsibilities of workers and employers enshrined in the legislation should first be extended to cover *all* workers and employers. Thereafter, in consultation with the affected parties, strategies for implementation should be developed. The need for and content of regulations, codes of practice and guidelines should be identified by the affected parties in the process of determining the most effective and practical means to implement the requirements of the Act, i.e. the regulations and guidelines should contain specific standards and provide the 'tools' necessary for implementation.

CONCLUSION

Council recognizes that there are a number of interdependent strategies for improving health and safety in agriculture and acknowledges the importance of ongoing activities of various groups in the areas of education, training, other actions and legislation for improvements to farm equipment, and increased efforts to provide information on the nature and handling of pesticides. Council believes that these ongoing activities, along with the inclusion of farming operations in the *Occupational Health and Safety Act* , the development of appropriate regulations, codes of practice, guidelines and strategies for implementing the Act, all have an important part to play in helping to improve health and safety in agriculture.

References

Advisory Memorandum 87-I: Biotechnology. In: *Advisory Council on Occupational Health and Occupational Safety Tenth Annual Report, April 1, 1987 to March 31, 1988.*

Advisory Memorandum 88-I: Concerning Amendments to the Occupational Health and Safety Act. In: *Advisory Council on Occupational Health and Occupational Safety Eleventh Annual Report, April 1, 1988 to March 31, 1989.*

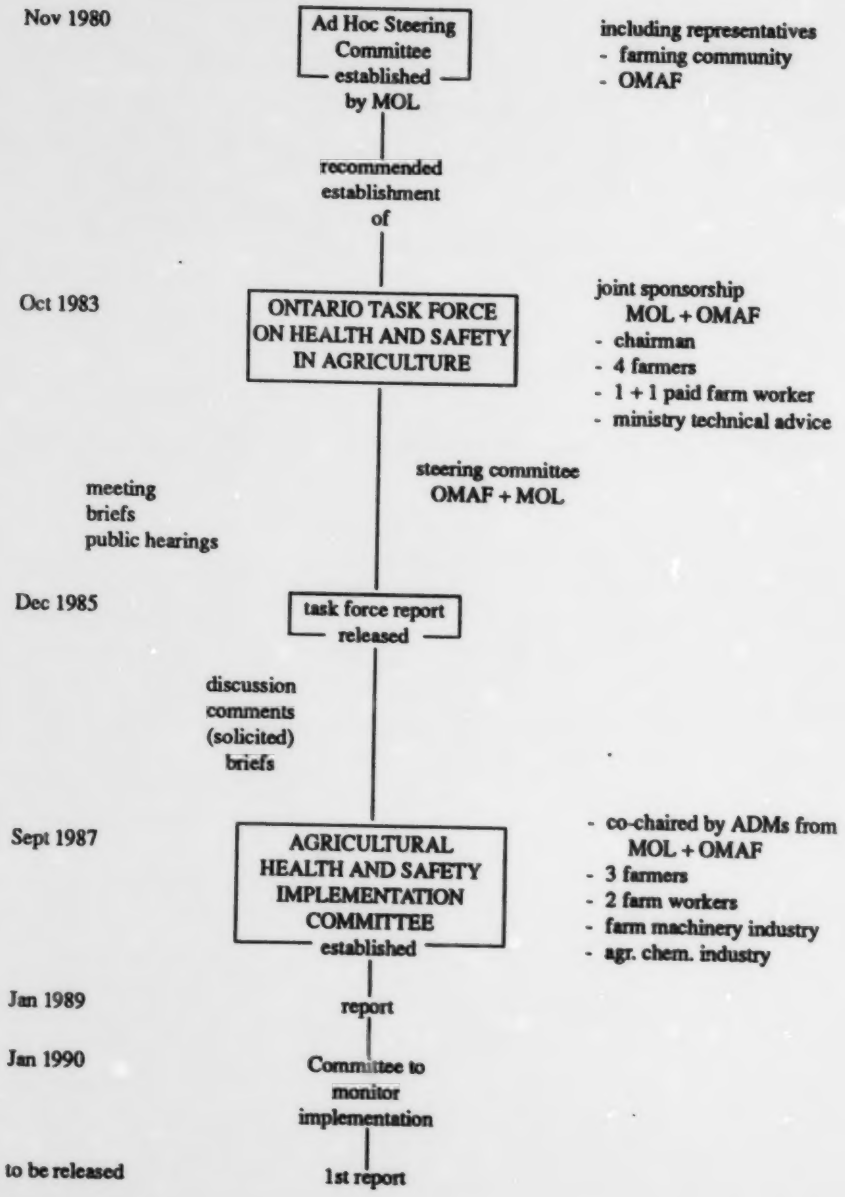
Advisory Memorandum 89-I: Concerning Bill 208: An Act to amend the Occupational Health and Safety Act and the Workers' Compensation Act. In: *Advisory Council on Occupational Health and Occupational Safety Twelfth Annual Report, April 1, 1989 to March 31, 1990.*

Introduction. In: *Advisory Council on Occupational Health and Occupational Safety Twelfth Annual Report, April 1, 1989 to March 31, 1990.*

Final Report on Laws Relating to the Liability of Employers. By: The Hon. Sir William Meredith, Commissioner. Toronto, 1913.

APPENDIX I

SCHEMATIC SUMMARY OF VARIOUS ONTARIO GOVERNMENT INITIATIVES ON HEALTH AND SAFETY IN AGRICULTURE



MOL – Ministry of Labour
OMAF – Ministry of Agriculture and Food

APPENDIX II

NAMES AND AFFILIATIONS OF PEOPLE INVITED TO ADDRESS COUNCIL ON HEALTH AND SAFETY IN AGRICULTURE

Invited Guest:

Name	Title and Organization	Date
	Ontario Federation of Agriculture	
B. Pyke	President	June 12/90
	Farm Safety Association	
G. Underwood	President	August 15/90
A. Wytenburg	Vice-President	
R. Long	Past President	
J. Reed	General Manager	
	EnviroFit Consulting Inc.	
J. Cowan	[former Minister of Workplace Health and Safety and Environment, Manitoba (1981-83)]	November 1/90
	Canadian Farmworkers' Union (British Columbia)	
S. Boal	President	November 1/90

Ontario Ministry of Labour
Ministère du Travail de l'Ontario

Office of the Minister
Bureau du Ministre

400 University Avenue
Toronto, Ontario
M7A 1T7
416/965-4101

March 26, 1991,

Dr. Julian Barling
Chairman
Advisory Council on
Occupational Health and
Occupational Safety
400 University Avenue
11th Floor
Toronto, Ontario
M7A 1T7

Dear Dr. Barling:

I am responding to your letter of January 24, 1991 with which you forwarded Advisory Memorandum 90-II: Concerning Health and Safety in Agriculture.

As you may be aware, a review of the exemption for farming operations under the Occupational Health and Safety Act is being done and an options paper is being prepared. The timing of your Advisory Memorandum, therefore, could not have been better. The work by members of Council will be of valuable assistance in this review.

Please convey my thanks to those persons who contributed to the document. I shall certainly keep the recommendations of Council and the comment by Mr. Cowan, in mind when considering this issue.

Yours sincerely,

Bob Mackenzie

Bob Mackenzie
MPP Hamilton East
Minister

Ontario

Advisory Council on Occupational Health & Occupational Safety

Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail

Office of the Chairman

Bureau du président

400 University Ave. Toronto, Ontario M7A 1T7

416/326-1360

400, avenue Univ Toronto (Ontario) M7A 1T7

416/326-1360

March 13, 1991

The Honourable Robert Mackenzie
Minister of Labour
400 University Avenue
14th Floor
Toronto, Ontario
M7A 1T7

Dear Mr. MacKenzie:

Council very much appreciated the opportunity to meet with you, at its last meeting on February 28, 1991, and to hear of and discuss developments on a number of issues on which council has recently provided advice.

The topic of occupational health and safety in agriculture is clearly of current interest and there have been requests for copies of our advice to you on this subject. Therefore, I would request that council's Advisory Memorandum 90-II: Concerning Occupational Health and Safety in Agriculture be available for public release at an early date. In this way, the matters and viewpoints addressed can contribute to discussion of the issues.

I would appreciate hearing from you regarding this request in the near future.

Yours sincerely,

Julian Barling

Julian Barling
Chairman

c.c.: G. Thomson
T. Millard
N. Alboim

Ontario Ministry of Labour
Ministère du Travail de l'Ontario

Office of the Minister
Bureau du Ministre

400 University Avenue
Toronto, Ontario
M7A 1T7
416/965-4101

April 8, 1991

Dr. Julian Barling
Chairman
Advisory Council on
Occupational Health and Safety
400 University Avenue
Toronto, Ontario
M7A 1T7

Dear Dr. Barling:

I am responding to your letter of March 13, 1991 and to your request that Council's Advisory Memorandum 90-II: Concerning Occupational Health and Safety in Agriculture be available for public release. I am pleased to agree to your request. I am of the view that the more public debate there is, the better informed our decisions will be.

I too appreciated the opportunity to meet with Council members and staff and enjoyed the discussions that took place.

Yours sincerely

Bob Mackenzie

Bob Mackenzie
MPP Hamilton East
Minister

Advisory Memorandum 90-III

Ontario

Advisory Council on Occupational Health & Occupational Safety

Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail

Office of the Chairman

Bureau du président

400 University Ave. Toronto, Ontario M7A 1T7
416/326-1350

400, avenue University Toronto (Ontario) M7A 1T7
416/326-1360

March 13, 1991

The Honourable Robert Mackenzie
Minister of Labour
400 University Avenue
14th Floor
Toronto, Ontario
M7A 1T7

Dear Mr. MacKenzie:

On behalf of council I am pleased to submit Advisory Memorandum 90-III: Concerning Prevention of Job Stress. I have also enclosed a document and the program for a conference (referred to in the advisory memorandum) that reflect the approaches being used and recommended for developing strategies for the prevention of work-related psychological disorders in the U.S.

I trust that council's advice and recommendations will be of value to you in advancing occupational health and safety.

As there have been a number of requests by parties in this and other jurisdictions who are interested in receiving a copy of the advisory memorandum, I request that it be available to the public as soon as possible. I look forward to hearing from you regarding early release of council's advice as soon as possible.

Yours sincerely,

Julian Barling

Julian Barling
Chairman

Encls.

c.c.: G. Thomson
T. Millard
N. Alboim

Advisory Memorandum 90-III to the Minister of Labour March 13, 1991

Concerning Prevention of Job Stress

Job stress is a significant hazard and an increasing health and safety concern. Because of its insidious nature, job stress is often not recognized and has not received the attention that other, more obvious, health and safety hazards have received. Although the causes of job stress are not always apparent and there are interrelationships with stress caused by factors that extend beyond the workplace, there are many actions that can be taken to prevent job stress. The focus of this document is on strategies for preventing job stress at the workplace.

The recognition of job stress as a significant hazard to occupational health and safety, and the need to develop strategies for *preventing* job stress through effective job and workplace design, form the essential foundation for the recommendations in this document.

BACKGROUND AND FOCUS

Job stress and the effects of adverse workplace conditions are topics that have been receiving considerable attention, especially in the past decade. Council's current interest was stimulated, in part, by recognition of the impact of job stress on occupational health and safety and, in part, by the recent publication by the Workers' Compensation Board of Ontario (WCB) of a series of discussion papers on compensation for disablements arising from workplace stressors. Council briefly discussed these documents and, recognizing that job stress is an important aspect of occupational health and safety, established a task force to consider the issue in more depth.

It was clearly established at the outset that council's focus would be on strategies for preventing job stress rather than on strategies for dealing with compensation-related issues and stress-related problems after they have emerged. (The terms of reference and membership of the task force are set out in an appendix to this report.) Thus, while acknowledging that policy issues concerning compensation are critical for the WCB, council decided that it was more important and appropriate for council to consider prevention, especially primary prevention. This focus is consistent with the emphasis council has always placed on primary prevention when considering issues that affect workplace health and safety. Examples of this emphasis can be found in council's advisory memoranda on designated substance regulations, health surveillance, medical examinations, and mandatory use of personal protective equipment as well as in introductions to a number of its annual reports.

In its initial deliberations, the difficulty of providing a precise definition of 'job stress' soon became apparent. However, council took comfort in the fact that, in this difficulty, it was in good company. There are more differences than similarities in the multitude of definitions of the term 'job stress'. This is well illustrated in a U.S. document: *Proposed National Strategies for the Prevention of Leading Work-Related Diseases and Injuries: Psychological Disorders*.[1] In working for the better part of a decade on that project, the working group, co-ordinated by the National Institute for

Occupational Safety and Health (NIOSH), decided to avoid the term 'job stress' wherever possible. Accordingly, council agreed that it would neither contribute to the ambiguity with a definition of its own, nor would it devote its scarce resources to resolving the ambiguity. Council agreed, for the purposes of this document, to accept that:

> *job stress* is a loosely defined but commonly accepted concept that reflects the adverse reactions to an environmental, physical, psychological and/or social set of workplace conditions.

During its deliberations, council was also cognizant of the fact that job stress does not occur in isolation. Its effects carry over beyond the workplace. Also, there is a multitude of factors other than those associated with the job and/or the workplace that affect job stress.[2] These include life and personal stressors as well as global factors, such as the economic climate, that affect job availability and security.

As well as recognizing that both work and non-work factors influence the stress experienced by workers, that the consequences of job stress affect health, safety and well-being, both at home and at work, and that individuals vary in their ability to cope with stress, council recognized that there are programs for helping people to *manage* general life stress, both in the community and, to some extent, in the workplace (e.g., employee assistance programs). However, council was acutely aware of the dearth of programs aimed at *preventing* job stress. Hence, while accepting that spillover between work and non-work stress does take place, council considers it essential that strategies for preventing job stress at the workplace be developed.

INTRODUCTION

There is extensive literature attesting to the breadth of the consequences of job stress, indicating that psychosomatic, psychological and behavioural functioning can be affected negatively by stress at work. Psychosomatic outcomes include frequently experienced and debilitating ailments. Importantly, these psychosomatic problems can affect not just employees, but also organizations through increased absenteeism and reduced productivity. Psychological outcomes of work-related stress include effects on a worker's mental health and on his or her ability to concentrate on the task at hand. This is of critical importance, not only because it reduces worker satisfaction and productivity, but also because the inability to concentrate could be a precursor to accidents in the workplace.[3] Physical consequences of job stress cannot be ignored either. Examples include the associations between the experience of job stress and the occurrence and prolongation of repetitive strain injuries[4] and chronic back problems.

The financial implications of job stress are also significant. Although it is difficult to estimate the financial costs of job stress, it has been estimated that the total cost of psychological disorders and the physical health problems associated with them could be $50-100 billion annually in the United States.[1] Data from other research in the United States suggest that approximately eight per cent of the average yearly individual expenditure for health care could be accounted for by work-related stress.[5]

There are also data showing that organizations are affected in a variety of ways when employees experience job stress. Such employees are less likely to be loyal to the organization and more likely to be absent. Also, because the experience of stress is likely to detract from the extent to which employees can concentrate on the task they are performing, productivity is likely to be affected and safety compromised.

Clearly, in terms of the human costs as well as the costs borne by organizations and society, the prevention of job stress is an issue that can no longer be avoided.

WORKPLACE STRESSORS

Numerous workplace stressors have been identified. The stressors can be loosely classified into two groups: psychosocial, such as role ambiguity, shift work, job insecurity and poor relationships with supervisors and/or co-workers; and physical, such as noise, extremes of temperature and poor ergonomic design of workplaces. Council recognized that all pose hazards to health and safety and all should be considered when developing strategies for preventing job stress. However, the psychosocial aspects were the main focus of council's deliberations. This focus was chosen in the belief that psychosocial aspects of job design are less well understood and less well accepted as hazards to occupational health and safety than are physical aspects.

Although council did not devote a great deal of time to analysing the various theories of job stress, it is important to note that the ideas of Professor Robert Karasek served as an important basis for many of council's deliberations. Essentially, Karasek suggests that the experience of job stress (or what he calls 'job strain') is a result of the combination of high demands and minimal latitude: Job stress is experienced when the job-demands placed on employees are too great and employees simultaneously experience little latitude, autonomy or opportunity to participate in important work-related decisions. Research conducted over the past decade shows, consistently, that employees who experience high work demands but have little latitude, experience minor and major physical problems as well as psychological distress (e.g., depression).[6]

As comprehensive reviews of job stress are readily available, council decided not to provide a detailed review of the literature. The recent document produced by NIOSH was particularly useful and provides a source of references.

APPROACH

Council discussed job stress, its manifestations and consequences, the types of data identifying specific workplace stressors and means of preventing and dealing with them. The extent to which council drew on the work of NIOSH must be acknowledged. Not only was their document referred to frequently and extensively, but one of the authors (Dr. Lawrence Murphy) attended a meeting of council's Task Force on Stress to discuss the strategies proposed and their implications. In addition, the chairman of council attended a recent conference that was convened by NIOSH (in conjunction with the American Psychological Association) to consider the proposed national strategy.

It is important to note, however, that there are major differences between the approach adopted by council and that of NIOSH. The NIOSH document emphasizes research findings and the accumulation of knowledge concerning job stress and its consequences. The NIOSH approach was directed towards recommending national strategies for far-reaching areas, including research, surveillance and provision of health services. In contrast, council accepted the validity of the knowledge base provided by the NIOSH process and then focused most of its attention on workplace strategies that evolve from this base.

The difference in focus between council and NIOSH may well be a function of the composition of the two groups. While the NIOSH document was primarily a result of the efforts of leading researchers, council is tripartite, comprising members from labour, management and the public, whose interest in job stress leads more naturally to a concern with strategies for the workplace.

In the NIOSH document the various methods for preventing work-related psychological disorders are classified into four somewhat distinct categories of action:

- job design to improve working conditions;
- surveillance of psychological disorders and risk factors;
- information dissemination, education and training; and
- enrichment of psychological health services for workers.

Council's review of these strategies consisted primarily of considering which actions were important for Ontario workplaces, setting priorities and identifying areas that were not covered by the NIOSH document.

Of the four categories of action identified by NIOSH, two: job design to improve working conditions and information dissemination, education and training were considered high priorities from council's point of view and they, therefore, received most attention. Because of the differing health care systems in the United States and Canada, the provision of health care services for employees was not considered as important for Ontario, where individuals are afforded equal access to health care services regardless of employment status. Therefore, although health care services and surveillance of psychological disorders and risk factors are considered essential parts of the whole system that need to be considered in overall government strategies, they were not a focus for council's deliberations.

GENERAL RECOMMENDATIONS

In its consideration of strategies for preventing job stress at the workplace, council recognized that the needs of each workplace will differ according to the nature of the workplace, the work and the individuals at the specific workplace. However, there are some fundamental principles that apply to all workplaces, such as awareness, identification of stressors, prevention and mechanisms for dealing with workplace stressors and job stress. These fundamental principles apply, not only to the approach that should be taken in each workplace, but also to all programs and actions taken by the minister.

In dealing with the hazard of job stress, the first, essential, steps are to raise awareness of the hazard and then to provide information on means of identifying and preventing the hazard. Accordingly, council recommends:

ACOHOS RECOMMENDATION 90-3

that the Minister of Labour recognize job stress as a significant hazard to health and safety in the workplace.

ACOHOS RECOMMENDATION 90-4

that the Minister of Labour ensure that there are provisions for dealing with job stress.

ACOHOS RECOMMENDATION 90-5

that the Minister of Labour ensure that approaches to dealing with work-related stress focus primarily on the prevention of job stress through effective job and workplace design.

ACOHOS RECOMMENDATION 90-6

that the Minister of Labour ensure that an awareness program is developed and implemented. The program should provide information on

- factors that are likely to cause or contribute to job stress (stressors);
- means of identifying stressors; and
- means of eliminating stressors and preventing stress.

SPECIFIC RECOMMENDATIONS

Once job stress is recognized as a hazard to health and safety in the workplace it should be dealt with like any other hazard. Policies and programs should be developed at both the provincial and workplace levels.

The recently amended *Occupational Health and Safety Act* includes the requirement for employers to:

> 'prepare and review at least annually a written occupational health and safety policy and develop and maintain a program to implement that policy'. [section 14(2)(i)]

Since job stress is a hazard to health and safety, identification, evaluation and control of conditions that are likely to induce job stress at a particular workplace and strategies for preventing job stress should be essential components of any occupational health and safety policy and program.

Primary prevention, in the case of job stress, will generally involve the design of jobs and workplaces so that stressors are avoided. In job design, consideration should be given to appropriately planned work schedules, clear definition of roles, tasks, rights, responsibilities and reporting relationships, opportunity for participation, access to information, the maximum job security possible, tasks that challenge workers' skills and provision of timely feedback. In workplace design, there needs to be consideration of ergonomic aspects of machinery, work-station equipment, chairs, floors, lighting, noise, spacing and ventilation among other factors.

ACOHOS RECOMMENDATION 90-7

> that the Minister of Labour ensure that occupational health and safety policies and programs that are developed and implemented in the workplace [section 14(2)(i)] include provisions for preventing and dealing with workplace stressors and job stress.

Underlying council's more specific recommendations are two principal assumptions. These are that a) access to information, and b) opportunity for employees to participate, are fundamental in helping prevent job stress.

The first assumption is that employees function more positively when they have access to information concerning their jobs and their company policies on issues that affect them. There is an extensive body of literature showing that ambiguity and lack of information have negative effects on employees and their job performance.[7]

Therefore, council recommends:

ACOHOS RECOMMENDATION 90-8

> that the Minister of Labour ensure that, included in the occupational health and safety policy and program, there is a requirement for employers to provide employees with information regarding the nature of the job and the specific workplace hazards.

The information provided to workers should include such details as reporting relationships, rights and responsibilities with respect to the specific job, information on job security and latitude. Companies should communicate to workers as much information as they can on company policy, goals, plans for future developments, changes and general status of the company.

The second major assumption underlying council's recommendations is that increasing worker latitude will help prevent job stress. One general strategy for increasing latitude is to provide workers with information and to provide the opportunity to participate in decisions that will affect their job and working conditions. Provision of emergency/stop buttons for machine-paced work is an example of a specific strategy for providing workers with latitude and/or the opportunity for some control over conditions that directly affect them and/or their jobs.

Council has always advocated and emphasized the importance of worker participation and the involvement of affected parties in decisions that affect them. This applies to the development of policy and to the design and, where appropriate, implementation of programs dealing with occupational health and safety. As noted earlier, workplaces vary tremendously. Therefore, the specific precautions, interventions and mechanisms that are most appropriate for dealing with occupational health and safety at a particular workplace will differ.

Participation is considered important not only because it is equitable and just but also because it is believed that the affected parties know what best meets their particular needs and the needs of the particular workplace. In the case of job stress, participation provides workers with a sense of control, which increases worker satisfaction and decreases the likelihood of adverse effects of job stress.[8]

Council considers that workers should have the opportunity to participate in ergonomic and social design of jobs and in establishing policies for dealing with lay-offs, redundancies, retraining, information dissemination, education and training, means of assessing jobs and workplaces, and identifying and dealing with risk factors.

ACOHOS RECOMMENDATION 90-9

that the Minister of Labour take the necessary steps

(a) to ensure that the rights and responsibilities for inspecting workplaces and providing advice regarding health and safety that are already enshrined in the *Occupational Health and Safety Act*, include consideration of the hazard of job stress and strategies for its prevention (including advice on job and workplace design);

(b) to ensure that health and safety representatives and joint health and safety committee members are provided with information and guidance so that they are able to recognize the importance of job stressors as a hazard to health and safety and make appropriate recommendations.

Council emphasizes that preventing stress by job and workplace design and re-design is a strategy that should always take precedence over other mechanisms for dealing with job stress and stressors, especially those approaches devoted to stress management at an individual level. Employee assistance programs (EAPs) are for dealing with stress, after it has emerged, and its consequences and may play an important role in helping workers cope with a variety of stressors, including those that are beyond control at the workplace. Other approaches to managing stress or to dealing with stressors include retraining and programs for persons facing lay-offs. Such programs, while not preventing stress by eliminating job stressors, are important for reducing the consequences of stress.

Council considers it important to clarify that the role of the health and safety representative and joint health and safety committee in dealing with job stress should be the same as it is for dealing with any other hazard in the workplace. For example, when identifying situations that may be a source of danger or a hazard to workers, the health and safety representatives/committee members should recognize job stressors and make recommendations for improvements or controls that are necessary for the prevention of job stress. The representative or committee would not be involved in 'diagnosing' or resolving individual cases of stress. However, in cases where there are manifestations of job stress and where they are unable to identify the sources or stressors, the committee's role would be to recommend that the company or persons with expertise investigate the situation/condition and that appropriate action be taken. The committee or representative may inform workers of the availability of programs for help; for example, employee assistance programs. Most importantly, however, representatives and committee members should be aware of the negative impact that job stress can have on health and safety, of the factors that can contribute to job stress and of means of preventing situations/conditions that can be stressful.

Council's recommendations primarily involve general principles. Because of practical and time constraints council did not focus on the identification and means of preventing specific workplace stressors. A number of psychosocial factors and conditions are identified in the NIOSH document; these include workload and workpace, work schedule, role ambiguity and conflict, job security, under/over

promotion, and social environment within the workplace. There are data on means of dealing with a number of specific stressors, such as removing the stressor or altering conditions so that the negative effects will be decreased. For example, it has been shown that forward-rotating shifts are less likely to cause adverse effects than backward-rotating shifts. Therefore, in cases where shift work cannot be avoided, the job should be designed so that shifts are forward rotating.

Council considers that a comprehensive analysis of the data on job stress and its consequences is now needed and that specific guidelines should be developed to help workplace parties at individual workplaces design healthy work.

Therefore, council recommends:

ACOHOS RECOMMENDATION 90-10

that the Minister of Labour establish a working group(s) to review the current literature/research on work-related stress with the aim of developing guidelines and minimum workplace standards that will facilitate the design of healthy and safe work and workplaces.

It is suggested that, in such a review, account should also be taken of the causes and consequences of job stress that extend beyond the purview of occupational health and safety, including employment standards and workers' compensation issues. However, the primary focus for the group should be identification of factors and strategies that will facilitate the design of healthy and safe jobs and workplaces.

IMPLEMENTATION AND CONCLUSIONS

The recommendations contained in this document focus on the importance of job stress being recognized as a significant hazard to health and safety and being dealt with accordingly. Consistent with its approach when addressing other hazards, council emphasizes the use of primary prevention. In the case of job stress, primary prevention involves designing healthy and safe jobs and workplaces, i.e. avoiding or eliminating factors that are known or reasonably believed to be associated with increased levels of job stress.

In order to fully implement strategies for preventing job stress, it is important that several conditions be fulfilled.

1. Resources need to be devoted to information dissemination, education and training so that:

   - workers, employers, managers, government departments and professionals are aware of the integral role job stress plays in occupational health and safety;

   - workers, managers, consultants and inspectors, when assessing workplaces, employment policies and physical and psychosocial aspects of job design, recognize the importance of factors and situations that can lead to negative reactions (risk factors/stressors);

   - there is an awareness, both of the approaches that can be taken to remove or reduce stressors and manage stress and of the resources that are available (e.g. information, personnel, health and counselling services);

- health care professionals are aware of the integral relationship between psychosocial aspects of work and health.

2. All agencies and associations dealing with occupational health and safety need to:

   - recognize job stress as a hazard to occupational health and safety;

   - consider the impact of job stress in program and policy development, especially for prevention of illnesses and accidents at the workplace, and

   - take the appropriate actions for their members and/or clients.

Council recognizes that the prevention of job stress and the implications of its recommendations extend beyond the workplace and the jurisdiction of the Ministry of Labour. However, a number of important steps that the Minister of Labour can take to commence this process are described in the document. The first and most important step is to initiate programs to enhance the recognition of job stress as a significant hazard to health and safety, to provide information, education and training, and to ensure that strategies for *preventing* job stress are included in occupational health and safety programs.

Council emphasizes the importance of immediate action to deal with the prevention of the serious, and increasingly significant, hazard posed by job stress.

References

1. *Proposed National Strategies for the Prevention of Leading Work-Related Disease and Injuries: Psychological Disorders*. Published by the Association of Schools of Public Health under a co-operative agreement with the National Institute for Occupational Safety and Health, 1988. See also: Sauter S.L., Murphy L.R. & Hurrell, J.J. (1990). Prevention of Work-Related Psychological Disorders: a National Strategy Proposed by the National Institute of Occupational Safety and Health (NIOSH). *American Psychologist*, v.45, p.1146-1158.
2. See, for example: Barling, J. (1990). *Employment, Stress and Family Functioning*. Chichester: John Wiley and Sons.
3. Murphy, L.R. (1986). Accident reduction through stress management. *Journal of Business and Psychology*, v.1, p.5-18.
4. Hopkins, A. (1990). Stress, the quality of work and repetitive strain injury in Australia. *Work and Stress*, v.4, p.129-138.
5. Manning, M.R. (1990). *The Relationship Between Health and Care Costs and Job Stress*. Presented at APA/NIOSH Conference 'Work and Well Being: An Agenda for the 90's'.
6. Karasek, R., & Theorell, T. (1990). *Healthy Work: Stress, Productivity, and the Reconstruction of Working Life*. New York: Basic Books.
7. Jackson S.E. and Schuler, R.S. (1985). A meta-analysis and conceptual critique of research on role ambiguity and role conflict in work settings. *Organizational Behaviour and Human Decision Process*, v.36, p.16-28.
8. See, for example: Wall, T.D., et al. (1990). Advanced manufacturing technology, work design, and performance: a change study. *Journal of Applied Psychology*, v.75, n.6, p.691-697.

APPENDIX

TASK FORCE ON STRESS

Terms of Reference

1) Consider the nature and definitions of occupational stress.
2) Consider the conditions at work that contribute to occupational stress.
3) Consider strategies needed to prevent and deal with problems associated with stress in the workplace.
4) Consider the existing legislative/regulatory mechanisms relating to problems concerning stress in the workplace.
5) Make recommendations to council.

Members

Council

J.I. Barling - Chairman
T. Byrne
A.G. Cecutti
R. Falconer
T.M. Fraser
H.D. Moyer
K. Signoretti
D. Ublansky

Ontario Ministry of Labour
Ministère du Travail de l'Ontario

Office of the Minister
Bureau du Ministre

400 University Avenue
Toronto, Ontario
M7A 1T7
416/965-4101

March 28, 1991

Dr. Julian Barling
Chairman
Advisory Council on
Occupational Health and
Occupational Safety
400 University Avenue
11th Floor
Toronto, Ontario
M7A 1T7

Dear Dr. Barling:

Thank you for your letter of March 13, 1991, forwarding a copy of Advisory Memorandum 90-III, Concerning Prevention of Job Stress. Ministry officials will give Council's advice and recommendations serious consideration.

With respect to your request to release the document, I have no objection to your making copies available to interested parties at this time.

Please extend my thanks to Council members for the time and effort involved in the preparation of this memorandum.

Yours sincerely,

Bob Mackenzie

Bob Mackenzie
MPP Hamilton East
Minister

ADMINISTRATION

Legal Mandate of the Advisory Council

*Section 10, the Occupational Health and Safety Act**

Advisory Council on Occupational Health and Occupational Safety

10.–(1) There shall be a council to be known as the Advisory Council on Occupational Health and Occupational Safety composed of not fewer than twelve and not more than twenty members appointed by the Lieutenant Governor in Council on the recommendation of the minister.

Term of office of members

(2) The members of the advisory council shall be appointed for such term as the Lieutenant Governor in Council determines and shall be representative of management, labour and technical or professional persons and the public who are concerned with and have knowledge of occupational health and occupational safety.

Chairman and vice-chairman

(3) The Lieutenant Governor in Council shall designate a chairman and a vice-chairman of the advisory council from among the members appointed.

Vacancies

(4) The Lieutenant Governor in Council may fill any vacancy that occurs in the membership of the advisory council.

Remuneration and expenses

(5) The remuneration and expenses of the members of the advisory council shall be determined by the Lieutenant Governor in Council and shall be paid out of the moneys appropriated therefor by the Legislature.

Powers of advisory council

(6) The advisory council, with the approval of the minister, may make rules and pass resolutions governing its procedure, including the calling of meetings, the establishment of a quorum, and the conduct of meetings.

Idem

(7) The function of the advisory council is and it has power,

a) to make recommendations to the minister relating to programs of the ministry in occupational health and occupational safety; and

b) to advise the minister on matters relating to occupational health and occupational safety which may be brought to its attention or be referred to it.

Annual report

(8) The advisory council shall file with the minister not later than the 1st day of June in each year an annual report upon the affairs of the advisory council.

---

* Section 10, the *Occupational Health and Safety Act* (R.S.O. 1980) was rescinded effective August 15, 1990.

Idem

(9) The minister shall submit the report to the Lieutenant Governor in Council who shall cause the report to be laid bvefore the assembly if it is in session or, if not, at the next ensuing session. R.S.O. 1980, c.321, s.10.

Primary objective of advisory council

To advise the Minister of Labour on all matters relative to occupational health and safety in Ontario.

Secondary objectives of advisory council

1. To ensure as far as is possible that the policies and programs in occupational health and safety effectively minimize the risks to health and safety in all workplaces in Ontario.
2. To ensure as far as is possible that knowledge about occupational health and safety is available to management, labour and the public and that it is understood by them.
3. To assist in promoting and establishing mechanisms involving management and labour to solve problems in occupational health and safety.
4. To ensure as far as is possible that there is appropriate manpower training and development for the occupational health and safety field.
5. To review periodically the effectiveness of the policies and programs implemented to achieve secondary objectives 1 to 4.

Terms of reference of advisory council

1. To make recommendations on matters referred to it by the minister, submitted to it by interested parties or pursued by the council on its own initiative.
2. To advise the minister on programs in the field of occupational health and safety.
3. To advise the minister on policies, principles and procedures used in standard setting and in the development of guidelines to be used by the government.
4. To review and make recommendations to the minister on the introduction of new substances such as chemicals into the workplace.
5. To review and make recommendations on the detection, measurement and control of occupational health and safety hazards in the workplace.
6. To review and make recommendations about the arrangements for occupational health and safety for groups and areas where there are no formal health and safety programs or the programs are judged to be inadequate.
7. To advise the minister on priorities for research and development in occupational health and safety.
8. To advise the minister on priorities for manpower training and development in the field of occupational health and safety.
9. To prepare an annual report to the minister, which shall include the advisory memoranda, recommendations of the council and the government response.

Meetings of the Advisory Council

April 10, 1990
May 8, 1990
June 12, 1990*
August 15, 1990**
September 11, 1990
October 9, 1990
November 1, 1990***
December 10, 1990****
January 8, 1991
February 12, 1991
February 28, 1991*****

---

* Included discussion with Brigid Pyke, President, Ontario Federation of Agriculture.

** Included discussion with Farm Safety Association of Ontario officials.

*** Included discussion with Sarwan Boal, President, Canadian Farmworkers' Union and Jay Cowan, Envirofit Consulting Inc.

**** Included discussion with MOL Policy Branch officials.

***** Included discussion with the Minister and ministry officials; followed by dinner with ministry officials.

TASK FORCES

TASK FORCES OF ADVISORY COUNCIL ON OCCUPATIONAL HEALTH AND OCCUPATIONAL SAFETY

TASK FORCE ON STRESS

Terms of Reference

1) Consider the nature and definitions of occupational stress.
2) Consider the conditions at work that contribute to occupational stress.
3) Consider strategies needed to prevent and deal with problems associated with stress in the workplace.
4) Consider the existing legislative/regulatory mechanisms relating to problems concerning stress in the workplace.
5) Make recommendations to council.

Members

Council

J.I. Barling – Chairman
T. Byrne
A.G. Cecutti
R. Falconer
T.M. Fraser
H.D. Moyer
K. Signoretti
D. Ublansky

Meetings Held

April 30, 1990
May 31, 1990*
February 12, 1991
July 30, 1990
September 17, 1990
November 2, 1990
December 10, 1990
January 8, 1991
January 30, 1991
February 12, 1991

Reports to Council

January 8, 1991
February 12, 1991

Resulting in

Advisory memorandum 90-III

* Included discussion with Lawrence R. Murphy, National Institute for Occupational Safety and Health, Cincinnati, Ohio.

Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail

Treizième rapport annuel
Du 1er avril 1990
au 31 mars 1991

Mission et objectifs

Le Conseil consultatif exerce les fonctions et pouvoirs suivants* :

a) il fait des recommandations au ministre sur les programmes du ministère en matière de santé et de sécurité au travail; et
b) il conseille le ministre sur les questions liées à la santé et à la sécurité au travail qui peuvent être portées à son attention ou lui être soumises.

Pour s'acquitter de cette mission, le Conseil s'est fixé les objectifs suivants :

Objectif essentiel

Conseiller le ministre du Travail sur l'ensemble des questions relatives à la santé et à la sécurité au travail en Ontario.

Objectifs secondaires

1. Veiller, dans toute la mesure du possible, à ce que les politiques et les programmes en matière de santé et de sécurité au travail permettent de réduire efficacement les risques pour la santé et la sécurité dans tous les lieux de travail en Ontario.
2. S'assurer, dans toute la mesure du possible, que les dirigeants, les travailleurs et le grand public disposent de renseignements sur la santé et la sécurité au travail et les comprennent.
3. Collaborer à l'institution et à la promotion de mécanismes faisant intervenir les dirigeants et les travailleurs, afin de résoudre des problèmes de santé et de sécurité au travail.
4. S'assurer, dans toute la mesure du possible, que des cours de formation et de perfectionnement pertinents sont offerts dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail.
5. Examiner, à intervalles réguliers, l'application des politiques et des programmes mis en oeuvre afin d'atteindre les objectifs secondaires exprimés de 1 à 4.

---

* Selon la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* (S.R.O. 1980), article 10(7), jusqu'à ce que l'article 10 soit abrogé avec effet au 15 août 1990.

Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail

Treizième rapport annuel Du 1er avril 1990 au 31 mars 1991

400, avenue University
11e étage
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

Remarque : Tous les documents et textes originaux reproduits dans le présent rapport annuel ont été diffusés en anglais seulement. Ils ont été traduits en français pour les besoins de la présente publication.

On peut se procurer des exemplaires du présent document ainsi que d'autres publications du gouvernement de l'Ontario auprès de la Librairie du gouvernement de l'Ontario, 880, rue Bay, Toronto. Les personnes de l'extérieur peuvent écrire au Service des publications, 5e étage, 880, rue Bay, Toronto (Ontario) M7A 1N8 (téléphone : (416) 326-5300 ou 1-800-668-9938 sans frais d'interurbain). Les malentendants peuvent composer le (416) 965-5130 ou le 1-800-268-7095. Les cartes de crédit MasterCard et Visa sont acceptées. Faire le chèque ou le mandat à l'ordre du trésorier de l'Ontario. Paiement exigé d'avance.

ISSN 0708-5117

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

Table des matières

Lettre d'accompagnement 1

Membres et dirigeants du Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail en 1990-1991 2

Avant-propos 3

Avis du Conseil et réponses du Ministre 5

Correspondance relative à la biotechnologie 7

89-I – Lettre du Conseil en date du 2 mai 1990 donnant suite aux questions de biotechnologie et présentant un aperçu d'une démarche d'étude par cas pour la biotechnologie 8

– Lettre du Ministre en date du 17 mai 1990 en réponse à la lettre du Conseil en date du 2 mai 1990 13

Mémoires consultatifs 15

90-I – Lettre du Conseil en date du 3 octobre 1990 accompagnant le rapport sur la *Dispense du port obligatoire d'équipement de protection* 16

90-II – Lettre du Conseil en date du 24 janvier 1991 accompagnant le rapport *Au sujet de la santé et de la sécurité en agriculture* 36

– Lettre du Ministre en date du 26 mars 1991 en réponse à la lettre du Conseil en date du 24 janvier 1991 45

– Lettre du Conseil en date du 13 mars 1991 concernant la prédifussion du Mémoire consultatif 90-II 46

– Lettre du Ministre en date du 8 avril 1991 en réponse à la lettre du Conseil en date du 13 mars 1991 47

90-III – Lettre du Conseil en date du 13 mars 1991 accompagnant le rapport intitulé *De la prévention du surmenage professionnel* et demandant la prédiffusion du rapport 50

– Lettre du Ministre en date du 28 mars 1991 en réponse à la lettre du Conseil en date du 13 mars 1991 63

Administration **65-68**

Mission officielle du Conseil consultatif
Objectifs essentiels
Objectifs secondaires
Mandat
Réunions

Groupes d'étude du Conseil consultatif **69-70**

Mandat
Composition
Réunions

Ontario

Advisory Council on Occupational Health & Occupational Safety

Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail

Office of the Chairman

Bureau du président

400 University Ave.
Toronto, Ontario
M7A 1T7

416/326-1350

400, avenue University
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

416/326-1350

Avril 1991

L'honorable Bob Mackenzie
Ministre du Travail
400, avenue University
14e étage
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous soumettre le treizième rapport annuel du Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail pour l'exercice financier 1990-1991.

Recevez, Monsieur, l'expression de ma très grande considération.

Le président,

(Version originale signée par)

Julian Barling

p.j.

Membres et dirigeants du Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail en 1990-1991

J.I. Barling
(Président)
Université Queen
Kingston

G. Botic
Travailleurs canadiens de l'automobile
Willowdale

T. Byrne
Conseil provincial des métiers du bâtiment et de la construction
(retraité)
Etobicoke

A.G. Cecutti
Falconbridge Ltd.
Toronto

J.H. Couse
Maple Leaf Mills Ltd.
(retraité)
Thornbury

J.C. Divitt
Syndicat canadien de la fonction publique
Scarborough

R. Falconer
Métallurgistes unis d'Amérique
Toronto

T.M. Fraser
Université de Waterloo
(retraité)
Niagara-on-the-Lake

P. Morasse
Quebec and Ontario Paper Co. Ltd.
St. Catharines

H.D. Moyer
General Motors du Canada
(retraité)
Oshawa

K. Signoretti
Fédération du travail de l'Ontario
Don Mills

D. B. Smith
Sifton Properties Limited
London

C.J. Tuohy
(Vice-présidente)
Université de Toronto
Toronto

D. Ublansky
Syndicat des travailleurs de l'énergie et de la chimie
London

J.L. West
Université de Windsor
Windsor

V. Biggar
Coordonnatrice en chef Recherche et administration

P.L. Chan
Chargé de recherche (à temps partiel)

J. Eakin
Chargé de recherche (à temps partiel jusqu'en janvier 1991)

S. Spencer
Chargé de recherche (jusqu'en novembre 1990)

N.R. Subramanian
Adjoint administratif

Avant-propos

Nous vous présentons le dernier rapport annuel du Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail. Outre les mémoires consultatifs, le rapport contient également la correspondance que le Conseil et le Ministre ont échangée entre le 1er avril 1990 et le 31 mars 1991.

Par suite de l'entrée en vigueur des modifications à la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* (S.R.O. 1980), l'article 10 de la Loi, dont l'autorité du Conseil est dérivée, a été abrogé et révisé pour permettre d'instituer le nouvel Office de la santé et de la sécurité au travail. Ce changement a pris effet en août 1990, mais le Conseil, conformément à une entente préalable, a poursuivi les travaux en cours jusqu'en mars 1991.

Au cours de l'exercice qui vient de se terminer, un certain nombre de travaux ont dominé les activités du Conseil. À la suite d'une demande que le Ministre nous a fait parvenir en mars 1990, nous avons entrepris d'étudier en profondeur la question relative à la dispense du port obligatoire d'équipement de protection. L'essentiel et les conclusions des débats du Conseil sont reproduits dans le Mémoire consultatif 90-I.

Le deuxième mémoire consultatif inclus dans le présent rapport annuel concerne la santé et la sécurité en agriculture. Le Conseil n'a pas créé de groupe de travail pour approfondir la situation historique de ce secteur, mais il s'est lui-même penché sur la question et a invité des représentants du milieu préoccupés par la santé et la sécurité en agriculture à se faire entendre.

Le Mémoire consultatif 90-III traite du surmenage professionnel et met l'accent sur les stratégies visant à prévenir le surmenage sur le lieu de travail. Les conseils contenus dans les Mémoires consultatifs 90-II et 90-III se limitent à la reconnaissance des aspects de la santé et de la sécurité au travail qui ne sont pas visés par les lois en matière de santé et de sécurité en Ontario.

Au cours de ses 13 années d'existence, le Conseil a fait des recommandations à différents ministres sur un vaste éventail de sujets. Comme il s'agit de son dernier exercice et de son dernier rapport, le Conseil tient à rappeler certains des grands thèmes dont il s'est fait le promoteur. Entre autres, et c'est le thème dominant de cette année, il place au premier rang l'élimination ou la réduction des risques à la source en matière de protection. Parmi les autres thèmes, on retiendra l'importance de l'éducation et de la formation, l'engagement des parties en cause et les consultations ouvertes.

Des modifications à la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* ont donné lieu à la création de l'Office de la santé et de la sécurité au travail, qui occupe une place de premier plan dans le domaine de l'éducation et de la formation en matière de santé et de sécurité au travail, et à l'introduction d'une nouvelle formule de partage des prises de décisions entre les dirigeants et les travailleurs.

Le Conseil considère comme un honneur d'avoir été en mesure de contribuer à l'amélioration de la santé et de la sécurité au travail en Ontario et souhaite que les efforts déployés par l'Office et toutes les parties en cause pour prévenir les maladies et les blessures soient couronnés de succès.

AVIS DU CONSEIL ET RÉPONSES DU MINISTRE

Correspondance relative à la biotechnologie

Ontario

Advisory Council on Occupational Health & Occupational Safety

Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail

Office of the Chairman

Bureau du président

400 University Ave.
Toronto, Ontario
M7A 1T7

416/326-1350

400, avenue University
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

416/326-1350

Le 2 mai 1990

L'honorable Gerry Phillips
Ministre du Travail
400, avenue University
14e étage
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

Monsieur,

Les questions qui touchent la santé et la sécurité en matière de biotechnologie ont retenu l'attention du Conseil depuis plusieurs années et ont fait l'objet de nombreuses communications avec vous et vos prédécesseurs. Suite à l'élaboration et la soumission du Mémoire consultatif 87-I, le Conseil a continué à s'intéresser aux perspectives offertes par les nouvelles technologies et à l'évolution des politiques en matière de «biotechnologie».

Après la publication du livre vert sur la biotechnologie par le gouvernement de l'Ontario, le Conseil a constitué un groupe d'étude dont la tâche a consisté à étudier la question de savoir s'il y aurait lieu d'élaborer des avis complémentaires sur le sujet à votre intention. Après une première réunion, le groupe a fait part au Conseil de deux questions qu'il avait relevées sur le sujet. Le groupe était d'avis, qu'en matière de procédure, la biotechnologie devait être portée à l'attention du Comité mixte d'orientation sur les matières dangereuses; c'était d'ailleurs l'objet de ma lettre du 3 janvier 1990. L'autre question concernait le moyen de savoir si les lois et (ou) les règlements en vigueur à l'heure actuelle étaient suffisants pour englober les processus biotechnologiques.

Dans votre lettre du 15 février, vous laissiez entendre que vous «(...) hésitiez à accroître la tâche actuelle du Comité d'orientation en portant la question de la biotechnologie à son attention». En guise de conclusion, vous disiez espérer «(...) que le groupe d'étude du Conseil me fera parvenir d'autres avis et recommandations relativement à cette très importante question». Par contre, au cours d'entretiens subséquents avec les membres du Conseil à l'occasion de la réunion du 22 février, vous avez laissé entendre qu'il ne conviendrait pas que le Conseil consacre trop de temps et d'efforts à l'élaboration d'avis.

Or, le Conseil est toujours d'avis que la démarche par cas préconisée par le groupe d'étude aurait une certaine utilité. Le Conseil m'a donc prié de vous faire tenir, sous ce pli, un bref aperçu de la démarche, de même que l'exposé raisonné des faits et les moyens qui feront en sorte que cette démarche aidera à régler certaines des questions abordées dans le livre vert.

Recevez, Monsieur, l'expression de ma très grande considération.

Le président,

(Version originale signée par)

Julian Barling

c.c. G. Thomson
T. Millard

p.j.

Aperçu de la démarche par cas de la biotechnologie

RÉTROSPECTIVE

Le Conseil a constaté antérieurement le caractère dangereux des biotechniques pour le travailleur. On reconnaît qu'il existe, à l'heure actuelle, un appareil législatif et réglementaire qui protège le travailleur. Cet appareil définit les obligations générales de l'employeur quant aux mesures raisonnables que celui-ci doit prendre pour garantir la sécurité du travailleur. Il fixe en outre des règlements particuliers destinés à écarter les risques d'exposition professionnelle à des agents chimiques ou biologiques dangereux lors de leur stockage, leur manipulation ou leur traitement.

Le Conseil estime qu'il faut avant tout déterminer la valeur des prescriptions réglementaires actuelles en matière de danger biotechnologique pour instituer une démarche qui permette au ministère du Travail d'aborder la question des procédés et des produits biotechnologiques.

DÉFIS

On admet que la tâche à mener est ardue pour de nombreuses raisons :

1) la diversité des procédés et des produits;

2) le caractère de nouveauté des techniques et l'inexpérience qui s'y rattache;

3) le manque de connaissances et l'insuffisance des données, ainsi que l'incertitude régnant à propos de la nature et de l'importance des risques en jeu;

4) la difficulté à prévoir les risques (d'autant plus que les techniques, les produits, etc. se transforment) et à juger de l'efficacité et de la pertinence des mécanismes de réglementation en place.

EXPOSÉ RAISONNÉ DES FAITS

La biotechnologie embrasse nombre de techniques applicables à un large éventail de systèmes biologiques pour presque tous les secteurs de l'industrie. Les risques ne tiennent pas tant aux techniques qu'aux systèmes hôtes mis en oeuvre, aux produits et sous-produits associés et à leurs utilisations. Les dangers potentiels sont très nombreux et fort variés. Par exemple, on constatera une différenciation profonde entre des dangers liés à l'obtention ou la modification de plantes et d'animaux par génie génétique, à l'emploi de bactéries issues du génie génétique pour l'extraction des minéraux miniers ou à la création de nouveaux virus destinés à servir de vaccins ou de pesticides. La façon dont ces dangers s'incrivent individuellement dans l'appareil législatif actuel est propre à la nature singulière du procédé, des produits ou des sous-produits, etc. C'est pourquoi le Conseil recommande qu'un certain nombre d'études de cas soient menées, dans divers secteurs, sur des procédés «caractéristiques».

DÉMARCHE PAR CAS

Les études de cas doivent être parfaitement fouillées et documentées pour chaque étape du procédé examiné. Elles doivent débuter par l'obtention de l'organisme original et de sa culture. Elles présupposent l'analyse des techniques employées pour les manipulations génétiques, les opérations de génération et toutes les étapes concernant la purification, le conditionnement, le transport, l'utilisation et l'élimination des produits et des sous-produits. Elles impliquent également la collecte de données techniques sur les équipements, les contenants et les emballages ainsi que sur les conditions ambiantes et les contraintes d'environnement. Une fois que l'on dispose des informations nécessaires, on doit analyser chaque étape pour évaluer le potentiel de nocivité, la vraisemblance des dangers éventuels et le mode d'application du régime législatif et (ou) réglementaire en vigueur.

Les études de cas ainsi menées permettront non seulement de déterminer si la Loi et les règlements en vigueur portent sur tous les aspects de la biotechnologie, mais encore de poser des principes d'action sur la nature des modifications qui pourraient s'avérer nécessaires. Ces études fourniront également les éléments de base indispensables à l'estimation de l'ampleur des risques mis en évidence.

Le Conseil insiste tout particulièrement sur le fait que le travailleur peut potentiellement être exposé à chacune des étapes du procédé visé : développement, traitement, transport, mise en oeuvre et élimination des produits en cause.

AVANTAGES

C'est un fait patent que le gouvernement de l'Ontario est à envisager un cadre d'action et de réglementation en matière de biotechnologie et à rédiger un livre vert en ce sens. Le Conseil croit que la démarche par cas décrite sommairement plus haut sert bien les interventions du gouvernement et qu'elle s'avère essentielle au processus d'élaboration d'un programme de travail portant sur la biotechnologie. Par ailleurs, si plusieurs procédés caractéristiques sont documentés en détail, les ministères intéressés pourront chacun se livrer à leur propre analyse pour définir les questions relevant de leur compétence. Si l'on admet, dans un même ordre d'idée, que certaines des questions soulevées sont susceptibles d'empiéter sur les attributions de plusieurs ministères, on devra reconnaître les ministères responsables au premier chef des points ressortissant de leur autorité (par exemple, il appartiendra exclusivement au ministère du Travail de régler les questions relatives à la santé et à la sécurité au travail).

Il faut noter que l'Ontario semble vouloir accorder dans son livre vert une importance considérable au processus de notification ainsi qu'à la capacité de compulser et tenir un registre des entreprises productrices et consommatrices de «biotechnologies». Le Conseil, dans son avis (Mémoire consultatif 87-I), recommande que le ministre veille à ce que l'examen du ministère du Travail relatif aux nouveaux agents chimiques et biologiques soit bien adapté à la biotechnologie. Un examen de ce genre – semblable à celui qui est déjà prescrit à la Section 21 – devrait constituer une évaluation préliminaire des risques inhérents aux produits biotechnologiques et servir à cerner les dangers potentiels de ces derniers. Cependant, on ne sait pas très bien si tout cela s'applique à une analyse des *procédés* qui font appel ou donnent lieu à des produits susceptibles de constituer un risque in situ pour le travailleur (ou si, dans ce cas, le processus de notification s'avère d'une quelconque utilité). Par ailleurs, si l'on analysait le procédé dans son ensemble pour, au début, en déterminer les dangers (au

lieu de seulement analyser les produits, comme le laisse entendre la section 21), on aurait besoin de procéder au cas par cas selon des critères préétablis qui faciliteraient la prise de décision et permettraient une certaine normalisation de l'analyse. Ces critères pourraient être définis, soit selon les nécessités à mesure que le ministre passe en revue les notifications, soit suivant une méthode dynamique ou progressiste exploitant les informations qui proviennent des études de cas des procédés biotechnologiques.

En outre, on pourrait, en se livrant à des études de cas, mieux décider si les différents produits ou procédés doivent faire ou non l'objet d'une notification auprès des organismes du gouvernement fédéral ou des ministères de l'Ontario intéressés. Il serait possible d'établir les similitudes («chevauchements») et les différences pertinentes en prenant en considération la raison de l'avis (par exemple, la nature particulière du produit ou du procédé) et les données exigées par les autres autorités. Les informations découlant de ce type d'analyse devraient servir à statuer utilement sur la nécessité de mettre en oeuvre un système centralisé de notification pour le gouvernement et (ou) des mécanismes de mise en commun des données (c'est-à-dire choisir entre les «solutions» décrites dans le livre vert ou envisager d'autres solutions de rechange). Ces informations permettraient également de cerner plus finement certaines questions : par exemple, la nécessité d'établir des critères fixes (point 6 du livre vert).

En faisant ressortir les recoupements et les lacunes existant entre les diverses autorités, les études de cas permettraient en outre d'illustrer l'importance de disposer d'une définition de la biotechnologie qui englobe les besoins du ministère du Travail (voir la recommandation CCSST 87-4). À ce propos, il faut bien voir que les considérations, les règlements et les politiques des autres organismes et ministères portent surtout sur le produit. Cependant, pour garantir la santé et la sécurité des travailleurs et pour prévenir les rejets accidentels dans l'environnement, il importe de se pencher attentivement sur le procédé dans son intégralité – y compris ses effets et ses sous-produits. On constate que les points à considérer risquent fort bien de déborder le cadre des procédés biotechnologiques et de faire apparaître la nécessité d'une conception globale du sujet.

Ontario
Ministry of
Labour

Ministère
du Travail
de l'Ontario

Office
of the
Minister

Bureau
du
ministre

400 University Avenue
Toronto, Ontario
M7A 1T7
416/965-4101

Le 17 mai 1990

Monsieur Julian Barling
Président
Conseil consultatif sur la santé
et la sécurité au travail
400, avenue University
11e étage
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 2 mai 1990; elle témoigne de l'intérêt soutenu du Conseil pour les questions de santé et de sécurité au travail liées à la biotechnologie.

Comme vous pouvez le constater par l'ensemble des échanges précédents, tous les aspects généraux de la biotechnologie qui, d'une part, sont susceptibles d'avoir une incidence sur la santé et la sécurité des Ontariens ainsi que sur l'environnement et qui, d'autre part, ressortissent à la compétence de la province font actuellement l'objet d'un examen.

Aucun effort n'est négligé pour trouver une démarche coordonnée globale et un cadre de réglementation qui puissent intégrer, sans duplication, les prescriptions réglementaires indispensables à la protection des personnes et à la sauvegarde de l'environnement. En dépit de l'empressement naturel à profiter des nombreuses applications fort intéressantes de la biotechnologie, il y a manifestement lieu, dans un premier temps, de bien évaluer les dangers éventuels et, dans un second temps, de prévoir des stratégies satisfaisantes en matière de réglementation.

Nous prenons acte de l'avis du Conseil recommandant une démarche par cas de la biotechnologie. Cette démarche, nous en sommes persuadé, fera partie des solutions que le Groupe de travail interministériel sur la biotechnologie retiendra comme outil d'aide aux discussions qui mèneront à la formulation des politiques et à l'élaboration d'un cadre valable de réglementation. Pour aider aux travaux, nous avons transmis aux participants de ce groupe l'*Aperçu de la démarche par cas de la biotechnologie*.

Le Groupe de travail interministériel sur la biotechnologie examine à l'heure actuelle les réactions suscitées par le livre vert. Soyez assuré que la valeur de la législation et de la réglementation actuelles, ainsi que l'impact des diverses activités afférentes du gouvernement du Canada, seront pris en compte dans le processus d'élaboration des politiques.

Recevez, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le ministre,

(Version originale signée par)

Gerry Phillips

Mémoire consultatif 90-I

Ontario

Advisory Council on Occupational Health & Occupational Safety

Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail

Office of the Chairman

Bureau du président

400 University Ave. Toronto, Ontario M7A 1T7

416/326-1350

400, avenue University Toronto (Ontario) M7A 1T7

416/326-1350

Le 3 octobre 1990

L'honorable Robert Mackenzie
Ministre du Travail
400, avenue University
14e étage
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

Monsieur,

Le 17 mars 1990, le Conseil fut saisi de la question de savoir si l'on pouvait admettre des exceptions aux prescriptions réglementaires en matière de port d'équipement de protection individuelle. Il a donc procédé à une délibération en s'attachant à la dimension de la santé et de la sécurité au travail plutôt qu'aux aspects purement légaux du problème.

Le Conseil a étudié très soigneusement cette question complexe et délicate. Dans tous les débats, les membres du Conseil ont été fort conscients - malgré des faits apparemment conflictuels - de la nécessité de garantir la santé et la sécurité au travail sans porter atteinte aux droits et libertés religieuses.

Le mémoire consultatif ci-joint constitue la réponse du Conseil à la question qui lui a été confiée.

Veuillez recevoir, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le président,

(Version originale signée par)

Julian Barling

Mémoire consultatif 90-I
à l'attention du ministre du Travail
Le 5 octobre 1990

Dispense du port obligatoire d'équipement de protection

RÉTROSPECTIVE

En mars 1990, on a saisi le Conseil d'une demande concernant sa recommandation sur la question de la dispense du port obligatoire de l'équipement de protection (voir l'annexe I). La question fut soulevée à la suite d'une requête formulée par la communauté sikh ontarienne à l'effet d'amender, en matière de sécurité au travail, les lois qui rendent obligatoire le port du casque de sécurité et qui, en puissance, restreignent le port du turban.

Comme l'indique la lettre adressée au Conseil, ce dernier a examiné la question en 1980. À cette époque, il a exprimé l'avis que l'on ne devait pas permettre d'exceptions aux dispositions législatives exigeant le port du casque de sécurité (voir la correspondance présentée à l'annexe II).

Le Conseil a reconsidéré la question à la lumière de la législation actuelle, des causes judiciaires récentes et de l'évolution des conditions et de la composition de la société ontarienne. Il s'est concentré sur l'essence de l'affaire plutôt que sur l'interprétation de la législation en vigueur. Sa délibération ne s'est pas bornée à la croyance sikh – même si ce point constituait effectivement le nœud de l'affaire – ni à la réglementation relative au port obligatoire du casque de sécurité, ni à l'industrie du bâtiment et des travaux publics, ni aux exemptions pour motif d'ordre religieux. Le fond de la question se résumait à savoir si le travailleur pouvait faire abstraction des dispositions de la loi, en matière de santé et sécurité au travail, qui empiétaient sur ses obligations religieuses.

Le présent document fournit, outre le cadre législatif approprié à la question, certaines hypothèses de départ. Il met en contraste plusieurs solutions possibles et présente, pour chacune, une brève description de certaines de leurs implications.

CADRE LÉGISLATIF

Loi sur la santé et la sécurité au travail

13 (1) Sur le chantier qu'il a entrepris, le constructeur veille à ce que :

a) les mesures et les méthodes prescrites par la présente loi et les règlements soient observées;

b) les employeurs et les travailleurs qui exécutent un travail se conforment à la présente loi et aux règlements;

c) la santé et la sécurité des travailleurs soient protégées.

14. - (1) L'employeur veille à ce que :

•
•

c) les mesures et les méthodes prescrites soient observées au lieu de travail;

d) le matériel, les matériaux et les appareils de protection qu'il fournit soient utilisés de la manière prescrite;

•
•

(2) Sans limiter les devoirs qu'imposent le paragraphe (1), l'employeur :

•
•

(g) prend toutes les précautions raisonnables dans les circonstances pour assurer la protection du travailleur;

•
•

17. - (1) Le travailleur :

a) travaille conformément aux dispositions de la présente loi et des règlements;

b) emploie ou porte le matériel et les appareils ou vêtements de protection exigés par l'employeur;

c) signale à l'employeur ou au superviseur l'absence de matériel ou d'appareil de protection ou, si ceux-ci existent, les défectuosités dont il a connaissance et qui peuvent le mettre en danger ou mettre un autre travailleur en danger;

•
•

(2) Le travailleur ne doit pas :

•
•

b) utiliser ou faire fonctionner du matériel, une machine, un appareil, un objet ou un ouvrage d'une façon qui peut le mettre en danger ou mettre un autre travailleur en danger;

•
•

*Règlement concernant les chantiers de construction**

28. - L'employeur doit exiger que chaque travailleur porte ou utilise le matériel, les vêtements et les dispositifs personnels de protection contre les dangers particuliers auxquels il peut être exposé.

30. - (1) Sous réserve du paragraphe (3), chaque travailleur doit porter un casque de sécurité en tout temps.

•
•

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à un travailleur qui,

---

* Traduction non officielle

a) n'est pas exposé à un danger de blessure à la tête; et

b) dispose d'un casque de sécurité facilement accessible, pour son usage personnel, à proximité.

*Règlement concernant les établissements industriels**

84. - Les travailleurs portent un casque protecteur approprié aux circonstances lorsqu'il y a danger de blessure à la tête.

*Règlement concernant les mines et les installations minières**

11. - (1) Tout travailleur exposé à un risque de blessure à la tête porte un casque protecteur constitué d'une coquille et d'un dispositif de support permettant de protéger efficacement la tête contre les chocs et la projection ou la chute de petits objets.

•
•

(2) L'employeur exige des travailleurs qu'ils portent ou utilisent le matériel, les vêtements et les dispositifs personnels de protection contre les dangers auxquels ils peuvent être exposés.

•
•

Les prescriptions réglementaires en matière de santé et sécurité au travail stipulent, fondamentalement, que l'employeur (ou le constructeur) est tenu de garantir la santé et la sécurité au travail et qu'il a, dans certains cas, l'obligation *formelle* de veiller à ce que son ou ses employées utilisent l'équipement de protection individuelle nécessaire. Le travailleur doit porter un équipement de protection individuelle si l'employeur (ou le constructeur) l'exige ou qu'un règlement l'oblige.

La demande en dispense du port du casque de sécurité tient essentiellement à l'apparente incompatibilité des prescriptions réglementaires avec les garanties offertes par la *Loi constitutionnelle*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et le *Code des droits de la personne* de l'Ontario, dont voici certains points pertinents :

Loi constitutionnelle

Partie I – Charte canadienne des droits et libertés

Garantie des droits et libertés

1. - La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

---

* Traduction non officielle

Libertés fondamentales

2. - Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

a) liberté de conscience et de religion;

•
•

Égalité de tous au regard de la loi et de son application

15. 1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Primauté de la Constitution du Canada

52. 1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérante les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Loi canadienne sur les droits de la personne

Motifs de distinction illicite

3. (1) Pour l'application de la présente loi, les motifs de distinction illicite sont ceux qui sont fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne graciée ou la déficience.

•
•

Lignes de conduite discriminatoires

10. Constitue un acte discriminatoire le fait pour l'employeur, l'association d'employeurs ou l'association d'employés

a) de fixer ou d'appliquer des lignes de conduite, ou

b) de conclure des ententes, touchant le recrutement, les mises en rapport, l'engagement, les promotions, la formation, l'apprentissage, les mutations ou tout autre aspect d'un emploi présent ou éventuel pour un motif de distinction illicite, d'une manière susceptible d'annihiler les chances d'emploi ou d'avancement d'un individu ou d'une catégorie d'individus.

Exceptions

15. Ne constituent pas des actes discriminatoires

(a) les refus, exclusions, expulsions, suspensions, restrictions, conditions ou préférences de l'employeur qui démontre qu'ils découlent d'exigences professionnelles justifiées;

•
•

*Directives concernant les exigences professionnelles justifiées**

12. - Lorsqu'un employeur se rend compte qu'il lui est impossible de consentir des dispenses afin d'offrir une occasion d'emploi à une personne en raison de la religion de cette personne, il doit, avant de signifier le refus d'emploi fondé sur les exigences professionnelles justifiées, appuyer ses allégations par une preuve que ces dispenses imposeraient une difficulté indue donnant lieu soit à des frais financiers, soit à des contraintes pour l'entreprise de l'employeur.

Code des droits de la personne

4. (1) Toute personne a droit à un traitement égal en matière d'emploi, sans discrimination fondée sur la race, l'ascendance, le lieu d'origine, la couleur, l'origine ethnique, la citoyenneté, la croyance, le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge, l'existence d'un casier judiciaire, l'état matrimonial, l'état familial ou un handicap.

10. (1) Constitue une atteinte à un droit d'une personne reconnu dans la partie I l'existence d'une exigence, d'une qualité requise ou d'un critère qui ne constitue pas une discrimination fondée sur un motif illicite, mais qui entraîne l'exclusion ou la préférence d'un groupe de personnes identifié par un motif illicite de discrimination et dont la personne est membre, ou l'imposition d'une restriction à ce groupe, sauf dans l'un des ces suivants :

a) l'exigence, la qualité requise ou le critère est établi de façon raisonnable et de bonne foi dans les circonstances;

b) il est prévu dans la présente loi, à l'exclusion de l'article 16, que la discrimination fondée sur un tel motif ne constitue pas une atteinte à un droit.

(2) La Commission, une commission d'enquête ou un tribunal ne doit pas conclure qu'une exigence, une qualité requise ou un critère est établi de façon raisonnable et de bonne foi dans les circonstances, à moins d'être convaincu que la personne à laquelle il incombe de tenir compte des besoins du groupe dont la personne est membre ne peut le faire sans subir elle-même un préjudice injustifié, compte tenu du coût, des sources extérieures de financement, s'il en est, et des exigences en matière de santé et sécurité, le cas échéant.

HYPOTHÈSES DE DÉPART

Les considérations du Conseil reposent sur les hypothèses fondamentales suivantes :

- l'Ontario a pour principe de «reconnaître la dignité et la valeur de toute personne et d'assurer à tous les mêmes droits et les mêmes chances, sans discrimination» pour motif d'ordre religieux (préambule du *Code des droits de la personne*);

---

* Traduction non officielle

- il faut attacher une grande importance à la protection de la santé et de la sécurité au travail;

- la protection du travailleur passe avant tout par la réduction ou l'élimination des dangers à la source. Bien qu'essentiels, les dispositifs personnels de protection doivent toujours être envisagés comme un moyen secondaire de protection;

- le casque de sécurité permet de réduire les blessures à la tête ou d'atténuer leur gravité;

- l'employeur a l'obligation légale et la responsabilité d'exiger que les travailleurs portent le casque de sécurité dans les situations où ceux-ci risquent d'être blessés à la tête*;

- en forçant un sikh à mettre un casque de sécurité, on porte nécessairement atteinte à la libre pratique de sa religion.

SOLUTIONS POSSIBLES

Après de longues et riches discussions, le Conseil a envisagé trois options. Vu l'importance qu'il accorde à la question de la dispense d'usage obligatoire d'équipement de protection, le Conseil estime nécessaire de fournir une brève description de certaines des implications découlant de la mise en oeuvre de chaque option.

1) «Exemptions générales»

Cette option permettrait de dispenser un travailleur de se conformer à une mesure ayant caractère d'obligation en matière de santé et sécurité au travail, dans les cas où celle-ci contrevient à sa liberté de religion.

Le Conseil n'a pas retenu cette option, car une exemption générale pourrait donner lieu à des situations susceptibles de menacer la santé et la sécurité d'un autre travailleur. Il a rendu cette décision, tout en sachant pertinemment que d'autres travailleurs pourraient refuser de travailler s'ils croyaient leur santé ou leur sécurité compromise par un danger particulier (dans ce cas, le danger pourrait venir d'un camarade de travail qui ne porte pas d'équipement de protection individuelle).

2) «Exemptions conditionnelles»

Le Conseil a examiné *in extenso* des exemptions conditionnelles. Selon le raisonnement ayant débouché sur le rejet des exemptions générales, il est arrivé à la conclusion que, à titre de condition préalable essentielle, la santé et la sécurité d'aucune autre personne ne peuvent être compromises par ce genre d'exemption (par exemple, un travailleur qui ne porte pas de casque de sécurité).

Par conséquent, une solution possible serait qu'un travailleur puisse choisir, pour des motifs d'ordre religieux, de ne pas porter ou ne pas employer d'équipement de protection dans les situations où le seul risque (ou danger) n'intéresse que lui-même.

---

* D'un règlement à l'autre, on note une variation du libellé portant sur les exigences relatives au port ou à l'emploi d'un équipement de protection propre aux circonstances.

Cette option comporte un certain nombre d'incidences importantes :

a) Incidences législatives. – L'actuelle Loi sur la santé et la sécurité au travail impute à l'employeur la responsabilité en matière de santé et de sécurité dans les établissements de travail et spécifie certaines tâches obligatoires pour assumer cette responsabilité. En outre, un travailleur a la responsabilité de travailler d'une manière qui ne mettra pas en péril sa personne et les autres travailleurs. Permettre une exception modifierait fondamentalement la philosophie sous-jacente à ces dispositions. Un travailleur qui, pour des motifs religieux, déciderait de ne pas porter d'équipement de protection lorsqu'il existe un risque devrait assumer volontairement ce risque. L'examen de cette option a mené à une discussion sur la valeur et l'acceptabilité des lois et politiques paternalistes.

   On a fait observer que la question de savoir si le gouvernement doit voter des lois pour «le bien» des personnes a toujours été litigieuse, et que différentes sociétés ont des points de vue différents sur de telles lois. Avec les changements intervenus dans le temps, dans les attitudes et la composition de la société, la valeur, le bien-fondé et l'acceptabilité de telles lois suivront et il est possible que des modifications soient nécessaires. À cet égard, il est intéressant de noter également que les récents amendements à la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* sont le signe d'une évolution vers le bipartisme et dérogent aux décisions prises unilatéralement par le gouvernement et les employeurs en matière de protection de la santé et de sécurité au travail.

   La question de savoir qui doit prendre la décision quant à la possibilité qu'une exemption mette ou non en danger la santé et la sécurité de toute autre personne devrait aussi être tranchée par une loi. Le Conseil fait remarquer que les décisions de ce genre devront être prises dans l'établissement de travail et qu'elles font intervenir les travailleurs ou le comité paritaire sur la santé et la sécurité (le cas échéant). Il reconnaît que, sans égard à la décision, les autres travailleurs ont le «droit de refuser» s'ils croient que leur santé et leur sécurité sont en danger.

b) Incidences financières. – Les implications financières comprennent :

   i) l'indemnisation. La question de savoir si un employé qui demande une exemption doit renoncer à ses droits à une indemnisation pour des blessures qui auraient pu être évitées s'il avait utilisé l'équipement de protection a fait l'objet de nombreuses discussions.

      Le Conseil considère que ce point est différent de la question de savoir si des exemptions devraient être accordées. Le Conseil suggère que la question soit réglée par les parties les plus directement impliquées dans l'indemnisation.

      Le Conseil a noté qu'un facteur dont il faudrait tenir compte au moment de trancher la question est la réticence probable des employeurs à confier un travail susceptible de comporter un risque de blessure pour des employés non protégés s'il n'y a pas de renonciation. L'une des raisons de cette hésitation pourrait être que si un travailleur qui ne porte pas de casque de sécurité était blessé, ce seraient les employeurs qui s'en trouveraient finalement pénalisés (par l'augmentation des évaluations de la CAT); et

ii) les autres frais pour un employeur qui a un travailleur blessé. Ces frais comprennent une réduction de la productivité, le remplacement de ce travailleur, etc.; et

iii) les coûts pour la société. Même si un travailleur renonce à son droit à une indemnisation, certains coûts incomberont encore à la société, notamment, les soins médicaux, les prestations d'assurance chômage et de bien-être social, etc.

c) Incidences morales. – Le Conseil reconnaît que, dans les cas où il y a risque de blessures, il peut s'avérer difficile, pour un employeur de confier du travail à un employé qui n'est pas adéquatement protégé, et pour les autres travailleurs d'exécuter une tâche qui pourrait faire courir des risques de blessures à des collègues de travail. De plus, il pourrait être difficile pour un employeur d'exiger le port du casque de sécurité des autres travailleurs qui exécute la même tâche au même endroit. On craignait que cette situation conduise à de la discrimination dans l'embauche et dans l'attribution des tâches.

d) Autres incidences, notamment la crainte :

- que les autres travailleurs soient amenés à se demander pourquoi ils doivent, eux, utiliser de l'équipement de protection;
- que la conscience du danger en milieu de travail s'en trouve diminuée;
- que l'effet d'un travailleur qui se blesse sur les collègues de travail soit émotionnel et se répercute sur leur travail.

Ce genre d'exemption des conditions de travail signifierait qu'un employé devrait assumer volontairement le risque. Bien qu'il soit reconnu que ces travailleurs préfèrent accepter les risques plutôt que de renoncer à leurs croyances religieuses, il y a lieu de s'inquiéter que ces derniers ne soient pas toujours entièrement conscients de la nature, de l'importance et des conséquences des risques qu'ils assument.

3) «Politique générale - aucune exemption»

En discutant de cette possibilité, le Conseil a fait remarquer que les employeurs avaient la responsabilité de prendre les mesures nécessaires pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs et le devoir d'exiger que les travailleurs observent les consignes de prévention. Un travailleur est tenu d'utiliser ou de porter tout équipement de protection que son employeur exige qu'il utilise ou porte et de travailler d'une façon qui ne mettra en danger ni sa vie, ni celle des autres travailleurs. L'obligation imposée par la Loi au sujet du port ou de l'utilisation de l'équipement de protection ne s'applique que lorsque le travailleur est exposé à un risque particulier de blessure (tel qu'un risque de blessure à la tête).

Le Conseil concède qu'il y a des circonstances où les employeurs exigent l'utilisation d'équipement de protection en vertu des principes directeurs de l'entreprise, même dans les cas où il n'y a aucun risque pour les travailleurs.

Le Conseil estime que les politiques de ce genre peuvent faciliter l'application de la Loi et accroître le souci de la sécurité dans les établissements de travail, qu'elles se situent dans une optique «préventive» (c'est-à-dire conçues pour protéger contre les risques imprévus) et qu'elles évitent la difficulté d'essayer de prévoir les lieux ou les

tâches qui sont susceptibles de comporter un risque pour les travailleurs.* Toutefois, le Conseil considère comme inutile, inacceptable et comme une atteinte au droit d'une personne à sa liberté de religion, le fait que des employeurs *exigent* l'utilisation d'équipement de protection s'il n'y a pas de risque de blessure. Le cas échéant, les travailleurs se sentiront vraisemblablement lésés et contesteront les décisions ou les lignes de conduite. Les contestations sont susceptibles d'être jugées par cas individuels et, dans certaines circonstances, sans que les aspects de la santé et de la sécurité au travail ne soient pris en considération. Des doutes ont été émis selon lesquels, dans ces circonstances (c'est-à-dire en l'absence de danger), un grief gagné pourrait créer un précédent. Les futures lignes directrices en matière de santé et de sécurité au travail pourraient être établies selon ce précédent (c'est-à-dire sans tenir compte, dans la décision, de toutes les implications pour la santé et la sécurité au travail).

Jusqu'à un certain point, cette «solution» (aucune exemption qui pourrait donner lieu à une contestation au titre des droits de la personne) représente le «statu quo». Les décisions concernant l'obligation ou non de porter ou d'utiliser l'équipement de protection se prennent surtout en milieu de travail et, si un employé se considère lésé par cette décision, il peut en appeler de la décision, si nécessaire, dans le cadre de la Loi sur les droits de la personne.

Pour qu'elles soient adaptées aux conditions d'un établissement de travail donné, il faut que les décisions concernant l'existence ou non d'un risque et la nécessité d'exiger le port ou l'utilisation de l'équipement de protection soient prises à la condition de connaître suffisamment l'établissement de travail. Le Conseil croit que le processus de prise de décisions en ce sens doit faire intervenir les travailleurs ou le comité paritaire sur la santé et la sécurité au travail (le cas échéant).

Certains se sont dit inquiets du fait que la difficulté de prévoir les risques et que la question de la responsabilité puissent mener à des politiques universelles, c'est-à-dire que l'hypothèse «sûre» serait qu'il existe toujours un risque possible. Par conséquent, l'employeur pourrait exiger de tous le port de l'équipement de protection individuelle dans toutes les situations; par crainte des conséquences d'une mauvaise décision, il pourrait préférer ne pas embaucher ou ne pas confier de travaux à ceux qui demandent une exemption ou qui sont susceptibles de le faire.

Une autre question qui a été soulevée lors des discussions du Conseil était de savoir si un employeur avait la responsabilité de consentir des dispenses à un employé qui, pour des motifs religieux, ne voudrait pas se servir de l'équipement de protection.

Ces dispenses consistent généralement à modifier les lieux de travail, le travail ou les horaires de façon à faciliter le travail des employés ayant des besoins particuliers - plutôt que de retirer ces employés des endroits à risques d'incidents imprévus ou aléatoires. Le Conseil réaffirme sa conviction que si des modifications peuvent être apportées afin de rendre le travail ou les lieux de travail plus sûrs, elles doivent être faites pour le bénéfice de tous les employés. En d'autres termes, les employeurs doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer ou pour réduire les

---

* La plus grande difficulté lorsqu'il s'agit de prévoir la nécessité du port du casque de sécurité, dans des conditions imprévisibles, se reflète dans les règlements, par exemple, dans les établissements industriels où les risques au travail peuvent être considérés plus prévisibles, le port du casque de sécurité n'est exigé que si un travailleur est exposé à un risque de blessure à la tête. Dans l'industrie de la construction où le danger est moins prévisible, le port du casque de sécurité est obligatoire à moins que le travailleur *ne soit pas* exposé à un risque de blessure à la tête.

dangers à leur source, et ainsi diminuer les risques de blessures et la nécessité de recourir à l'équipement de protection individuelle.

Dans les cas où il existe une disposition de la loi qui permet une exemption conditionnelle, l'employeur ne serait pas tenu de consentir des dispenses. Il devrait incomber au travailleur de décider s'il consent ou non à assumer les risques ou à sacrifier ses croyances religieuses pour accepter un emploi.

Dans le cas où il n'y a pas d'exemption, la question des dispenses est plus délicate. Le Conseil a discuté des types d'accommodements qui pourraient être envisagés, tels que la mutation d'une personne à des tâches où le port de l'équipement de protection individuelle n'est pas exigé et où la santé et la sécurité d'aucune autre personne ne serait mise en danger par un travailleur qui ne porte ou n'utilise pas l'équipement de protection. Ces accommodements pourraient être réalisables dans certaines situations et le Conseil estime que les employeurs devraient faire de tels accommodements dans la mesure du possible. Toutefois, le Conseil souligne que les accommodements ne doivent pas comporter des occasions de travail substantiellement différentes pour les travailleurs ni être utilisés d'une manière qui pourrait devenir discriminatoire. (Il est à noter que ces accommodements sont exigés par le *Code des droits de la personne* de l'Ontario; toutefois, la santé et la sécurité sont parmi les facteurs dont il faut tenir compte.)

DISCUSSIONS

Pendant ses longues délibérations sur la question la plus complexe, le Conseil a relevé un certain nombre de préoccupations et de difficultés qui pourraient surgir si une exemption était accordée. Toutefois, tout au long du débat, le Conseil est resté particulièrement sensible aux besoins de protéger la liberté de conscience ou de religion que garantit la Charte. Le Conseil a reconnu également que l'application sera difficile en raison de la nécessité de respecter les principes fondamentaux. Il pourrait s'ensuivre des aspects négatifs qu'il faudrait régler et réduire au minimum.

Le Conseil appuie fortement la nécessité de protéger les droits et libertés de chaque personne. Le Conseil reconnaît l'importance de lignes de conduites et de méthodes visant à protéger la santé et la sécurité au travail et est conscient qu'il existe une possibilité de conflit entre ces deux principes fondamentaux. La possibilité de conflit a été reconnue dans la *Loi constitutionnelle* et il existe des dispositions visant des restrictions qui peuvent se justifier dans une société libre et démocratique.

Dans un effort pour en arriver à un consensus, de nombreuses opinions ont été exprimées au cours de longues discussions. Une faible minorité de membres du conseil estimaient que, même dans les cas où il existe un danger, les travailleurs devraient être exempts de l'obligation de porter ou d'utiliser l'équipement de protection *si* :

1) cette obligation viole leur liberté religieuse, *et*

2) aucune autre personne n'est exposée à un risque découlant de cette exemption, *et*

3) le travailleur demande une exemption et est disposé à assumer volontairement le risque.

Cette minorité de membres en faveur des exemptions moyennant ces trois conditions considéraient que ces exemptions nécessiteraient de la part de l'employeur une

renonciation au devoir et à la responsabilité de protéger les travailleurs exempts contre un danger particulier qui serait évité ou contrôlé par l'utilisation de l'équipement de protection. De plus, la minorité ont suggéré qu'une telle exemption soit étendue à tous les règlements en vertu de la Loi et qu'elle s'applique à toute personne remplissant ces conditions (pas seulement aux membres d'un groupe religieux). En d'autres mots, ces membres du conseil étaient d'avis que les travailleurs, pour des motifs religieux, devraient pouvoir choisir d'assumer ou non un risque, à la condition que ce choix ne mette pas en péril la santé et la sécurité d'aucune autre personne.

Cependant, la majorité des membres du Conseil, y compris tous les représentants du monde du travail et du patronat et plusieurs membres du grand public, bien que convaincus de la nécessité de protéger les libertés religieuses, convenaient que lorsqu'un risque pour la santé et la sécurité pouvait être réduit ou évité par l'utilisation d'équipement de protection individuelle, l'obligation d'utiliser cet équipement était justifiée dans le cadre des exigences professionnelles légitimes. Le Conseil recommande de ne pas inscrire dans la Loi ou les règlements les exemptions de l'obligation d'utiliser ou de porter de l'équipement de protection individuelle pour des motifs de libertés religieuses.

En même temps, il y a eu consensus général sur le fait que la Loi et les règlements devaient être appliqués d'une manière qui respecte l'esprit de la Loi. Quelqu'un a suggéré d'inclure dans la Loi une disposition assurant que l'utilisation d'équipement de protection sera obligatoire uniquement dans les cas où son utilisation se justifie par les exigences professionnelles légitimes. La décision quant à savoir s'il s'agit d'une exigence professionnelle légitime doit être fondée sur une connaissance pleine et entière de l'établissement de travail et des enjeux pertinents à la protection de la sécurité et du bien-être des personnes concernées. Le Conseil a donc recommandé que la décision relative à l'existence ou non d'un danger soit prise en collaboration avec les parties concernées sur le lieu de travail, par le biais du comité paritaire sur la santé et la sécurité au travail, lorsque ce comité existe. Le Conseil considère que, tout en éduquant et en formant les travailleurs en matière d'utilisation de l'équipement de protection individuelle, comme l'exige la Loi, il faut bien expliquer aux travailleurs la décision et le bien-fondé d'exiger l'utilisation de l'équipement de protection individuelle dans des situations spécifiques. Le Conseil considère aussi qu'il faut fournir de l'information sur les avantages, les limites et l'entretien de l'équipement de protection individuelle à porter et à utiliser.

Tout en étant d'accord sur le fait que les exemptions ne devraient pas être énoncées dans la loi et les règlements et qu'il devrait y avoir des dispositions pour assurer que l'utilisation de l'équipement de protection individuelle soit obligatoire uniquement lorsqu'il y a un danger pour la santé et la sécurité, le Conseil croit que l'importance d'un enjeu particulier doit être réitéré. L'équipement de protection individuelle est conçu et destiné à être un moyen secondaire de protection pour les travailleurs. Rien ne peut remplacer la prévention primaire, qui consiste à contrôler les dangers à leur source. Lorsque la prévention primaire est efficace, la question des exemptions et de l'utilisation obligatoire de l'équipement de protection individuelle devient secondaire.

ANNEXE I

Ontario
Ministry of
Labour

Ministère
du Travail
de l'Ontario

Office of the
Deputy Minister

Bureau du
sous-ministre

400 University Avenue
Toronto, Ontario
M7A 1T7
416/965-4115

Le 19 mars 1990

Monsieur J.T. Barling
Président
Conseil canadien sur la santé
et la sécurité au travail
400, avenue University
11e étage
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

Monsieur,

La communauté sikh de l'Ontario a demandé à maintes reprises au ministre du Travail d'apporter des modifications aux lois sur la sécurité dans les établissements de travail concernant le port obligatoire du casque de sécurité qui restreint potentiellement le port du turban.

La *Loi sur la santé et la sécurité au travail* ne prévoit pas d'exception aux exigences relatives au port du casque de sécurité pour quelque catégorie de travailleurs que ce soit. Il semble n'exister aucune possibilité d'exception par voie de réglementation.

Le Ministère est en train de revoir la question et d'étudier l'opportunité de conserver sa politique qui, en matière de casque de sécurité, préconise une mesure uniforme pour tous les travailleurs.

Le 6 février 1980, le Dr J.F. Mustard, alors président du Conseil consultatif, dans une lettre adressée au ministre du Travail de l'époque, le Dr R.G. Elgie, faisait savoir que le Conseil refusait d'exempter du port obligatoire d'équipement de protection quelque classe de travailleurs que ce soit.

Dans le cadre de sa révision, le ministère du Travail demande au Conseil consultatif de la santé et de la sécurité au travail de lui faire connaître sa position actuelle sur la question.

Je vous remercie de votre collaboration.

Le sous-ministre,

(Version originale signée par)

George Thomson

ANNEXE II

v) PORT OBLIGATOIRE DE L'ÉQUIPEMENT DE PROTECTION

Ontario Ministry of Labour
Ministère du Travail de l'Ontario

Office of the Minister
Bureau du ministre

400 University Avenue
Toronto, Ontario
M7A 1T7

Le 6 décembre 1979

Docteur J.F. Mustard
Président
Conseil consultatif sur la santé
et la sécurité au travail
15e étage
400, avenue University
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

Monsieur,

Une délégation de la communauté Sikh est venue me rencontrer afin de me demander que les Sikhs soient exempts du port du casque de sécurité sur les chantiers de construction. Ils fondent leur requête sur le fait que le port du casque de sécurité va à l'encontre de leurs croyances religieuses.

J'ai discuté de cette question avec l'Association ontarienne de la sécurité dans la construction, qui estime que le turban ne constitue pas un article de substitution sûr et acceptable au casque de sécurité et recommande donc de ne pas exempter les Sikhs du port du casque.

Je vous saurais gré de me faire parvenir tout avis que le Conseil pourrait offrir sur ce sujet.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le ministre,

(Version originale signée par)

Dr Robert G. Elgie

RGE:cb

Ontario

Advisory Council on Occupational Health & Occupational Safety

Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail

Office of the Chairman

Bureau du président

400 University Ave. Toronto, Ontario M7A 1T7

416/965-2448

400 University Avenue Toronto, Ontario M7A 1T7

416/965-2448

Le 6 février 1980

L'honorable R.G. Elgie
Ministre du Travail
14e étage
400, avenue University
Toronto (Ontario)

Monsieur,

Objet : Port obligatoire de l'équipement de protection

En décembre 1979, vous avez sollicité l'avis du Conseil sur l'opportunité de permettre à des travailleurs, indivuellement ou comme groupe, d'être dispensés, pour des motifs d'ordre religieux, du port du casque de sécurité sur les lieux de construction. Plus précisément, le Conseil s'est penché sur la question de savoir si les sikhs, dont les croyances religieuses interdisent le port de tout autre coiffure que le turban, pourraient faire abstraction des dispositions de la loi qui imposent le port du casque de sécurité.

Pour le Conseil, la protection des droits des minorités et la liberté d'expression en matière de religion a une importance considérable. Par contre, après mûre réflexion, le Conseil en est arrivé à la conclusion que ce genre de dispense n'a pas lieu d'être accordé.

Avant de vous faire part des raisons invoquées pour justifier cette conclusion, le Conseil aimerait passer en revue les principes d'ordre législatif sur lesquels repose l'obligation du port du casque de sécurité et dont la dispense est sollicitée. En ce qui concerne le port d'équipement de protection, le travailleur est soumis à deux cadres législatifs. Non seulement la Loi sur la santé et la sécurité au travail de 1978 oblige-t-elle le travailleur à respecter la Loi et ses règlements, mais également à employer l'équipement de protection exigé par son employeur. Plus précisément, l'article 17 1(a) de la Loi sur la santé et la sécurité au travail de 1978 oblige le travailleur à exercer ses activités conformément aux dispositions de la présente Loi et règlements. Le règlement de l'Ontario 659/79 relatif aux projets de construction exige que les travailleurs portent en permanence un casque de sécurité qui réponde à certaines normes et qu'il aient le casque à portée de la main lorsqu'ils ne risquent pas de subir des blessures à la tête (article 30(3)). L'article 17 1(b) oblige également les travailleurs à employer ou à porter le matériel, les appareils ou les vêtements de protection exigés par l'employeur. L'article 25 du règlement de l'Ontario 659/79 confirme les pouvoirs de l'employeur. Cela signifie que ce dernier est habilité à exiger que chaque travailleur à son service emploie ou porte les vêtements de protection, le matériel ou les appareils nécessaires pour assurer sa protection contre le risque particulier auquel il pourrait être exposé.

La situation se complique étant donné que l'article 17, paragraphe 1(b) de la Loi sur la santé et la sécurité au travail de 1978 impose aux travailleurs l'obligation de se conformer aux exigences en matière de sécurité déterminées par l'employeur, tandis que les articles 17 (1)a et 17 (1)e se rapportent aux exigences en matière de santé et de sécurité tirées des règlements du gouvernement. En théorie et d'un point de vue administratif, il serait plus facile d'obtenir une dispense en vertu des règlements du gouvernement que de ceux des employeurs. En outre, dans ce dernier cas, il y aurait peut-être une possibilité de recours. Par exemple, selon la décision prise par l'employeur et selon que le travailleur est protégé ou non par une convention collective, le travailleur peut tenter d'obtenir un recours aux termes des dispositions d'arbitrage de la convention collective ou auprès de la Commission ontarienne des droits de la personne, selon le cas.

Quant à la dispense des exigences des règlements en matière de santé et de sécurité, le Conseil estime que la Loi sur la santé et la sécurité de 1978 ne stipule aucune dispense discrétionnaire de la part du lieutenant-gouverneur en conseil en faveur de certains travailleurs. Les paragraphes 3) et 4) de l'article 41 s'appliquent à tout lieu de travail, industrie, activité, emploi, fonction, profession, constructeur, employeur ou toute autre catégorie. La question de savoir si le groupe des sikhs est inclus dans une de ces catégories relève du droit. Si ce n'est pas le cas, il faudra envisager d'apporter des modifications à la Loi pour qu'une telle dispense puisse être accordée.

Or, le Conseil est d'avis que même s'il était possible d'accorder une dispense aux travailleurs individuellement en vertu de la Loi, dans le cas qui nous occupe, il n'y aurait pas lieu de l'accorder. Et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, les demandes qui reposent sur des principes religieux risquent, dans certains cas, d'être arbitraires et, dans d'autres cas, subjectives. Le fait de reconnaître le bien-fondé de telles demandes individuelles risque de rendre extrêmement difficile l'imposition de normes uniformes en matière de règlements sur la santé et la sécurité.

Deuxièmement, le travailleur dont la protection est insuffisante n'est pas seul à supporter les coûts inhérents à la multiplication des risques auxquels il s'expose. Dans certains cas, étant donné que la formule du travail en équipe se répand de plus en plus, l'accident que subit un travailleur peut constituer un risque pour la sécurité des autres. De toute façon, vu que la Commission des accidents du travail applique le principe de l'indemnisation sans égard à la responsabilité et que l'employeur assure le financement du fonds d'indemnisation, le travailleur sans protection n'est pas seul à assumer le coût de ses blessures : les autres ont leur mot à dire en matière de sécurité.

Enfin, le Conseil estime que l'utilisation obligatoire d'équipement protecteur dans l'industrie de la construction doit être considérée comme une condition d'emploi. Si le respect de ces normes empiète sur les principes et la conscience religieuse d'une personne, il lui est fortement conseillé de chercher un emploi dans un autre secteur d'activité.

Après cette conclusion, le Conseil tient à formuler trois autres observations. Premièrement, il est entendu que les conditions imposées par l'employeur en ce qui concerne l'utilisation d'équipement ou d'appareil de protection doivent être «raisonnables», compte tenu du lieu de travail, et ne doivent jamais servir de mesure discriminatoire à l'endroit d'un groupe, qu'il soit minoritaire ou non. Deuxièmement, dans les cas où un travailleur occupe son emploi depuis un certain temps déjà et que l'employeur ou les dispositions de la Loi sur la santé et la sécurité au travail de 1978 prescrivent de nouvelles exigences, l'employeur devrait faire en sorte que le travailleur puisse exercer d'autres activités. Sinon, l'employeur et l'employé devraient s'adresser à un Centre d'emploi du Canada pour que le travailleur trouve un nouvel emploi et (ou) suive des cours de formation dans le cadre d'un programme de recyclage, le cas échéant.

Troisièmement, le Conseil attire l'attention sur les dispositions d'équivalence de l'article 12 du règlement de l'Ontario 659/79 qui stipulent que dans l'application du règlement, une formule peut différer de la formule prescrite dans le règlement si les facteurs de force, de santé et de sécurité sont égaux ou supérieurs aux facteurs de force, de santé et de sécurité de la procédure, de la composition, de la conception, de la taille ou de l'arrangement prescrits. C'est une alternative qui ouvre la voie à un compromis dans un cas où deux principes essentiels sont en cause : la conscience morale et la sécurité au travail.

Recevez, Monsieur, l'expression de ma grande considération.

Le président,

(Version originale signée par)

Dr J.F. Mustard

p.j.

c.c. T.E. Armstrong
C.R. May

Ontario Ministry of Labour
Ministère du Travail de l'Ontario

Office of the Minister
Bureau du ministre

400 University Avenue
Toronto, Ontario
M7A 1T7

Le 18 février 1980

Docteur J.F. Mustard
Président
Conseil canadien sur la santé
et la sécurité au travail
15e étage
400, avenue University
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

Monsieur,

Objet : Port obligatoire de l'équipement de protection

J'accuse réception de votre lettre du 6 février 1980, en réponse à ma demande d'avis concernant le port obligatoire du casque de sécurité par les travailleurs de la construction dans les cas où cette obligation entre en conflit avec leurs croyances religieuses.

Les opinions exprimées par le Conseil concordent, dans l'ensemble, avec celles de mes hauts fonctionnaires et des représentants de l'industrie. Il est regrettable que les obligations juridiques soient en contradiction avec les croyances ou les principes d'une secte religieuse particulière, mais j'estime que les exigences précises de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* et des règlements de l'industrie de la construction sont essentielles à la protection de tous travailleurs. Je ne crois pas que le Conseil des ministres ait le pouvoir juridique de dispenser quelque catégorie de travailleurs que ce soit des exigences de la Loi ou des Règlements dans le cadre législatif actuel. D'autre part, même si ce pouvoir existait, je ne suis pas certain que cette dispense serait accordée étant donné qu'il est impératif d'assurer une protection adéquate aux travailleurs.

Permettez-moi d'ajouter que l'Association pour la sécurité des travailleurs de la construction de l'Ontario m'a fait savoir qu'elle avait étudié la possibilité d'assurer une protection au moyen d'un matériau qui n'empiéterait pas sur les obligations religieuses du groupe récalcitrant tout en étant conforme aux exigences de la Loi. Malheureusement, il semble que les résultats n'aient pas été concluants.

Je tiens à vous remercier pour la rapidité avec laquelle vous avez traité ma demande.

Recevez, Monsieur, l'expression de ma grande considération.

Le ministre,

(Version originale signée par)

Dr Robert G. Elgie

Mémoire consultatif 90-II

Ontario

Advisory Council on Occupational Health & Occupational Safety

Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail

Office of the Chairman

Bureau du président

400 University Ave.
Toronto, Ontario
M7A 1T7

416/326-1350

400, avenue University
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

416/326-1350

Le 24 janvier 1991

L'honorable Robert Mackenzie
Ministre du Travail
400, avenue University
14e étage
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

Monsieur,

Au nom du Conseil, j'ai le plaisir de vous faire parvenir le Mémoire consultatif 90-II au sujet de la *santé et de la sécurité en agriculture*.

Au cours de ses débats, le Conseil a eu l'occasion d'entendre différents témoignages. Dans un cas particulier, le Conseil a été éminemment impressionné par le point de vue extrêmement perspicace exprimé par M. Jay Cowan, ancien ministre de l'Environnement et de la Santé et Sécurité au travail du Manitoba. Parlant de l'époque où il était ministre, M. Cowan a dit qu'il ne regrettait pas les erreurs qu'il avait pu commettre, mais bien ce qu'il n'avait pas été en mesure de réaliser alors qu'il en avait l'occasion, notamment l'inclusion des travailleurs agricoles dans la Loi des accidents du travail, car il avait ainsi laissé passer l'occasion de donner aux travailleurs agricoles la possibilité d'être égaux devant la loi.

Le Conseil espère sincèrement que les observations et les conseils inclus dans ce document sauront vous être utiles dans le cadre du programme de santé et de sécurité en agriculture.

Recevez, Monsieur, l'expression de ma grande considération.

Le président,

(Version originale signée par)

Julian Barling

p.j.

c.c. G. Thomson
T. Millard
N. Alboim

Mémoire consultatif 90-II
à l'attention du ministre du Travail
Le 24 janvier 1991

Au sujet de la santé et de la sécurité en agriculture

RÉTROSPECTIVE

Il est généralement reconnu que l'agriculture est un métier dangereux et que la santé et la sécurité en agriculture ont toujours été un sujet de préoccupation pour le Conseil. En 1986-87, le Conseil a discuté de l'opportunité d'examiner le sujet en détail. En reconnaissant que des mesures étaient en cours, auxquelles participaient le ministère du Travail, le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et les représentants du milieu agricole, le Conseil a décidé d'attendre les résultats de ces mesures avant de décider s'il devait ou non créer un groupe de travail spécifique.

Un résumé schématique de certaines des mesures entreprises par le gouvernement de l'Ontario apparaît à l'Annexe I. Au cours du déroulement de ces diverses mesures, une documentation explicative considérable a été recueillie et des audiences publiques ont été tenues. Ces documents de base, exposés des faits et rapports de groupes de travail font partie des archives publiques.

De l'avis du Conseil, la situation globale, en ce qui a trait à la santé et la sécurité au travail en agriculture, n'a pas changé substantiellement depuis que la documentation mentionnée ci-dessus a été recueillie, au début des années 80. L'agriculture est un métier difficile et dangereux et il semble évident pour le Conseil que tous se sont toujours entendus sur le fait qu'il faudrait rendre l'information et l'éducation plus accessibles. Toutefois, la question de savoir s'il faut réglementer la santé et la sécurité en agriculture et quel rôle devrait jouer le gouvernement a toujours été litigieuse.

Un coup d'oeil sur l'histoire des tentatives d'inclure les agriculteurs et les travailleurs agricoles dans la Loi sur les accidents de travail illustre bien la difficulté de traiter du rôle du gouvernement. Déjà en 1913, Sir William Meredith, dans un rapport de commission traitant de la Loi sur les accidents de travail en Ontario, indiquait qu'il n'existait pas de raison logique pour que les agriculteurs soient exclus des lois générales sur les accidents du travail qui s'appliquent aux autres formes d'emploi. Toutefois, ce n'est qu'en 1966 que les agriculteurs ontariens ont été intégrés à la Loi des accidents du travail. Ils ne sont toujours pas protégés dans plusieurs autres provinces du Canada et ils ne sont pas visés par la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, en Ontario. Les raisons invoquées pour leur exclusion étaient l'opinion publique, la nécessité de faire des distinctions dans les dispositions de la Loi et des difficultés administratives et financières.

Le rôle du gouvernement et la nécessité d'une réglementation font habituellement l'objet d'un débat lorsqu'il y a des rivalités d'intérêt entre les parties concernées ou visées. Dans le cas de l'agriculture, cette question a été particulièrement difficile à traiter en raison, en partie, du fait qu'il n'y a pas eu de moyens efficaces pour obtenir une représentation de la part des travailleurs agricoles. La main-d'oeuvre est souvent saisonnière ou à temps partiel et se compose souvent de travailleurs étrangers. Dans bien des cas, les travailleurs sont les agriculteurs eux-mêmes et leur famille, y compris

leurs enfants. En Ontario, les personnes qui travaillent en agriculture sont exclues des dispositions de la *Loi sur les relations de travail* et ne sont pas syndiquées.

Bien que le Conseil n'ait pas formé de groupe de travail pour se pencher spécifiquement sur la santé et la sécurité en agriculture, bon nombre de ses discussions ont touché aux divers aspects du sujet. Les questions qui ont été soulevées portaient notamment sur le caractère dangereux du travail d'agriculteur, l'exclusion de la loi et la difficulté d'atteindre les agriculteurs et les travailleurs agricoles pour leur offrir l'information, l'éducation et la formation.

Plusieurs de ces préoccupations ont été exprimées dans le précédent avis du Conseil au ministre. Par exemple, dans le Mémoire consultatif 88-I, la préoccupation exprimée concernait l'exemption et s'énonçait comme suit :

> Le Conseil considère que la Loi doit préciser les principes, devoirs et responsabilités essentiels des différentes parties et s'appliquer à *l'ensemble* des établissements de travail.

Il recommandait également (*RECOMMANDATION 88-3 DU CCSST*) :

> qu'il n'y ait pas d'exemption ou d'exception générale au titre de l'application de la Loi et de l'une quelconque de ses dispositions importantes.

Plus spécifiquement, dans le Mémoire consultatif 89-I, le Conseil recommandait (*RECOMMANDATION 89-2 DU CCSST*) :

> que le ministère du Travail s'assure que les travailleurs des établissements agricoles disposent des mêmes possibilités de protection que les travailleurs dans d'autres secteurs d'activité.

En ce qui concerne la question spécifique de la biotechnologie (Mémoire consultatif 87-I), le Conseil déclarait :

> ... à l'heure actuelle, le secteur de l'agriculture échappe à la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*; par conséquent, si cette loi était réputée constituer le fondement d'un cadre législatif pour la protection des travailleurs contre les produits, procédés et agents de la biotechnologie, elle n'assurerait pas la protection des agriculteurs et des travailleurs agricoles contre les effets défavorables des pesticides et des autres produits, procédés ou agents biotechnologiques.

Dans l'introduction de son Douzième rapport annuel, le Conseil notait :

> Le Conseil s'inquiète au plus haut point de ce que le principe de l'universalité ne s'applique pas encore à la santé et à la sécurité au travail en Ontario. Il reste des secteurs d'activité où les travailleurs n'ont pas accès à la même protection. Le Mémoire consultatif 89-I du Conseil contient certains passages sur l'application de la Loi et l'exemption de la collectivité agricole.

Riche de cette information et à la suite d'intenses discussions, le Conseil décidait, en 1990, que les questions entourant la santé et la sécurité en agriculture étaient d'une telle importance qu'il réexaminerait le dossier dans le but d'élaborer un avis particulier à l'intention du ministre. À la suite de cet examen et en tenant compte de la documentation et des enjeux, les représentants de plusieurs groupes et associations ont été invités à discuter avec le Conseil de leurs points de vue sur les problèmes (pour les noms et les organismes, voir l'annexe II). Le Conseil s'est également

penché sur les droits et responsabilités enchâssés dans la Loi et s'est demandé pourquoi ils ne pourraient pas être accordés aux agriculteurs et aux travailleurs agricoles.

Le Conseil a étudié la Loi telle qu'amendée par le Projet de loi 208 dans le but d'en identifier les implications pour les agriculteurs et les travailleurs agricoles, s'ils devaient être inclus, et de voir en quoi ces implications différeraient de celles des autres exploitants de petites entreprises ou des travailleurs autonomes.

Les conclusions de ces réunions et des discussions subséquentes sont résumées ci-après.

DISCUSSIONS ET RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 90-1 DU CCSST

> Le Conseil recommandeque le ministre du Travail s'assure que la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* s'applique à l'ensemble des établissements de travail, y compris le travail agricole.

Il est significatif de remarquer que, dans l'optique des préoccupations exprimées par le milieu agricole et de la position forte prise par l'association des agriculteurs de ne pas étendre la Loi au secteur de l'agriculture, le seul membre du Conseil qui venait du milieu agricole n'appuyait pas cette première recommandation. Ce membre soutenait qu'il existait des programmes d'éducation et de formation et que l'état de la santé et de la sécurité sur les fermes s'était amélioré grâce à la prise des responsabilités à l'interne. Sur la foi que ces améliorations se poursuivraient, peut-être plus rapidement sans la Loi, le membre provenant du milieu agricole a émis l'opinion que cette approche (responsabilité interne volontaire, éducation et formation) était la plus convenable et la plus efficace, en particulier pour les petites exploitations agricoles familiales, axées sur la production.

Le Conseil reconnaît que la question de l'opportunité d'inclure ou non l'agriculture dans la loi est le sujet d'un débat depuis un certain temps, et pas seulement en Ontario. Certains des arguments utilisés pour appuyer l'exclusion sont énoncés ci-après : (ils sont suivis de la dialectique des réponses du Conseil à ces arguments.)

- la difficulté d'appliquer la loi en raison de
  - la nature diversifiée des travaux agricoles (culture céréalière, culture fruitière, élevage);
  - la nature diversifiée de la structure de gestion (entreprise familiale de propriétaire exploitant, ferme louée à bail, exploitation agricole commerciale);
  - la nature diversifiée de la main-d'oeuvre (propriétaires, familles, ouvriers à temps partiel, saisonniers ou immigrés);
  - le grand nombre de très petites exploitations agricoles;
  - les exploitations qui s'étendent sur de larges superficies.

- la nature du travail et les nombreux facteurs influant sur la nature du travail qui échappent au pouvoir des employés et des agriculteurs, notamment,

  - le travail saisonnier, qui dépend de la température et qui peut exiger de longues heures;

  - les dommages irréversibles subis par le bétail et les récoltes si le travail est perturbé;

  - les tâches multiples et diverses dans plusieurs lieux différents (les champs, l'étable, le tracteur);

- la précarité financière des exploitations agricoles.

Il a été reconnu que ces aspects des travaux agricoles pourront, dans une certaine mesure, ajouter aux difficultés d'implanter et de faire respecter la loi. Toutefois, après de longues discussions, le Conseil est arrivé à la conclusion que bon nombre de petites entreprises qui sont couvertes par la Loi comportent aussi ces mêmes aspects. Le Conseil avait déjà attiré l'attention sur de tels aspects sans son avis sur les petites entreprises (Mémoire consultatif 89-II). Ce document était centré sur la façon dont les petites entreprises «s'inséraient» dans le présent régime de santé et de sécurité au travail, en Ontario. Des stratégies ont été suggérées pour faire en sorte que le régime de santé et de sécurité au travail atteigne plus efficacement les petites entreprises. Bien qu'on ait reconnu les difficultés, l'un des principes de base énoncés dans le Mémoire consultatif s'énonçait comme suit :

> ... les lois et les règlements qui déterminent les normes, les devoirs, les droits et les responsabilités en matière de santé et de sécurité au travail doivent s'appliquer à l'ensemble des employeurs et des employés dans tous les lieux de travail, quelle que soit leur importance.

Le Conseil estime qu'il est injuste d'exclure certains établissements de travail de la Loi et réitère sa position que tous les travailleurs doivent avoir les mêmes droits fondamentaux et les mêmes responsabilités.

Il est intéressant de noter que les récentes modifications à la Loi incluent la protection des travailleurs autonomes. Après d'intenses discussions, le Conseil a fait remarquer que les difficultés d'application des dispositions de la Loi aux travaux agricoles ne seraient pas très différentes de celles qui s'appliquent aux autres types de petites entreprises ou de propriétaires exploitants, ni d'une plus grande portée. Le Conseil est stimulé par la modification qui intègre dorénavant les travailleurs autonomes aux termes de divers articles de la Loi. En faisant remarquer qu'une forte proportion des accidents, blessures et maladies dans les exploitations agricoles affectent les agriculteurs et leur famille, il a déjà exprimé des inquiétudes à l'effet que même l'inclusion dans la Loi ne pourrait pas assurer une protection dans le cas des agriculteurs autonomes.

Le Conseil a reconnu que même la protection en vertu de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* ne pourrait protéger directement les familles ou les enfants des agriculteurs s'ils ne sont pas reconnus comme des travailleurs selon la définition inscrite dans la Loi (ne pourront pas recevoir de compensation monétaire pour leur travail). Cependant, il croit qu'un effort plus grand et l'accent mis sur la santé et la sécurité, et sur l'éducation et la formation auront des effets «d'entraînement» qui aideront à améliorer l'état de la santé et de la sécurité en agriculture.

Les représentants du milieu agricole déclarent souvent que «mieux vaut éduquer que réglementer» et le Conseil endosse fortement la nécessité d'éduquer. Toutefois l'éducation et la réglementation ne sont pas incompatibles. Elles sont plutôt interdépendantes et le Conseil estime qu'elles sont toutes deux nécessaires pour optimiser la protection de la santé et de la sécurité dans les établissements de travail.

Avant qu'il puisse y avoir une véritable éducation auprès des agriculteurs ou des travailleurs agricoles, il faut rendre accessible l'information sur les dangers et sur la façon d'y faire face. Le Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail (SIMDUT) est un programme national conçu pour faire en sorte que l'information sur les matières dangereuses en milieu de travail soit accessible aux employeurs comme aux travailleurs. Le SIMDUT a été élaboré conjointement par le patronat, les travailleurs et le gouvernement à l'intention de tous les établissements de travail et fait intervenir des lois fédérales et provinciales. Les lois fédérales prévoient que les employeurs ont le droit de recevoir l'information sur les matières dangereuses à utiliser au travail. Les lois provinciales prévoient que les travailleurs ont le droit de recevoir l'information, ainsi que de s'en servir, c'est-à-dire le droit de participer et le droit de refuser. Le Conseil est d'avis que les agriculteurs et les travailleurs agricoles devraient aussi avoir ces droits.

Un autre argument qui a été utilisé pour exclure les exploitations agricoles de l'application de la Loi est fondé sur les statistiques. Si les taux d'accidents et de maladies dans les secteurs visés par la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* ne sont pas plus bas qu'ils ne le sont dans le secteur de l'agriculture, quelle preuve avons-nous que la protection de la Loi est nécessaire ou serait efficace? Aux États Unis, les demandes d'indemnisation et les données justificatives tendent à démontrer que c'est le métier le plus dangereux. Toutefois, il n'est pas facile d'obtenir des statistiques valables en raison, en partie, des différences dans les rapports et l'absence de protection pour la majorité des agriculteurs en vertu de la loi des accidents du travail. On se demande aussi s'il existe des données qui démontrent, ou si les données *peuvent* démontrer, que les accidents et les maladies pourraient diminuer si le travail agricole était soumis à la Loi. Par contre, il pourrait y avoir augmentation des taux d'accidents et de maladies qui refléterait non pas la détérioration des conditions de santé et de sécurité, mais plutôt l'augmentation des cas connus et signalés. Les droits et responsabilités enchâssés dans la Loi sont jugés utiles pour la protection de la santé et de la sécurité au travail. Il est donc important d'offrir aux agriculteurs et aux travailleurs agricoles les mêmes droits, responsabilités et possibilités de protection. Le Conseil estime qu'une telle protection constituera et raffermira le fondement d'autres mesures pour l'amélioration de la santé et de la sécurité dans l'agriculture.

En reconnaissant la nature particulière des travaux agricoles et les difficultés prévues, le Conseil considère que les détails spécifiques de la mise en application devraient être élaborés en consultation avec les parties intéressées.

RECOMMANDATION 90-2 DU CCSST

> Le Conseil recommande que le ministère du Travail s'assure, en consultation avec les parties concernées, que des stratégies soient élaborées pour la mise en application de la Loi et que les règlements spécifiques, les codes de pratiques et les directives nécessaires soient élaborés en fonction des différents types d'activités agricoles.

Les droits et responsabilités des travailleurs et des employeurs enchâssés dans la Loi devraient tout d'abord être étendus à *tous* les travailleurs et employeurs. Par

conséquent, il faudra mettre au point des stratégies d'application, en consultation avec toutes les parties concernées. La nécessité et la teneur des règlements, codes de pratiques et directives doivent être énoncées par les parties dans le but de déterminer les moyens les plus efficaces et les plus pratiques de faire appliquer les exigences de la Loi; en d'autres termes, les règlements et les directives doivent contenir des normes spécifiques et fournir les «outils» nécessaires à leur mise en application.

CONCLUSION

Le Conseil reconnaît qu'il existe un nombre de stratégies interdépendantes pour l'amélioration de la santé et de la sécurité dans l'agriculture et reconnaît l'importance de l'action continue des divers groupes dans les domaines de l'éducation, de la formation, des autres démarches et des lois pour améliorer l'équipement de ferme, et des efforts redoublés pour fournir de l'information sur la nature et la manipulation des pesticides. Le conseil estime que ces activités permanentes, de concert avec l'inclusion des travaux agricoles dans la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, l'élaboration de règlements pertinents, de codes, de pratiques, de directives et de stratégies pour la mise en application de la Loi, ont tous un rôle important à jouer dans l'amélioration de la santé et de la sécurité dans l'agriculture.

Documents de consultation

Mémoire consultatif 87-I : Biotechnologie. Dixième rapport annuel du Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail, du 1er avril 1987 au 31 mars 1988.

Mémoire consultatif 88-I : Modifications à apporter à la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*. Onzième rapport annuel du Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail, du 1er avril 1988 au 31 mars 1989.

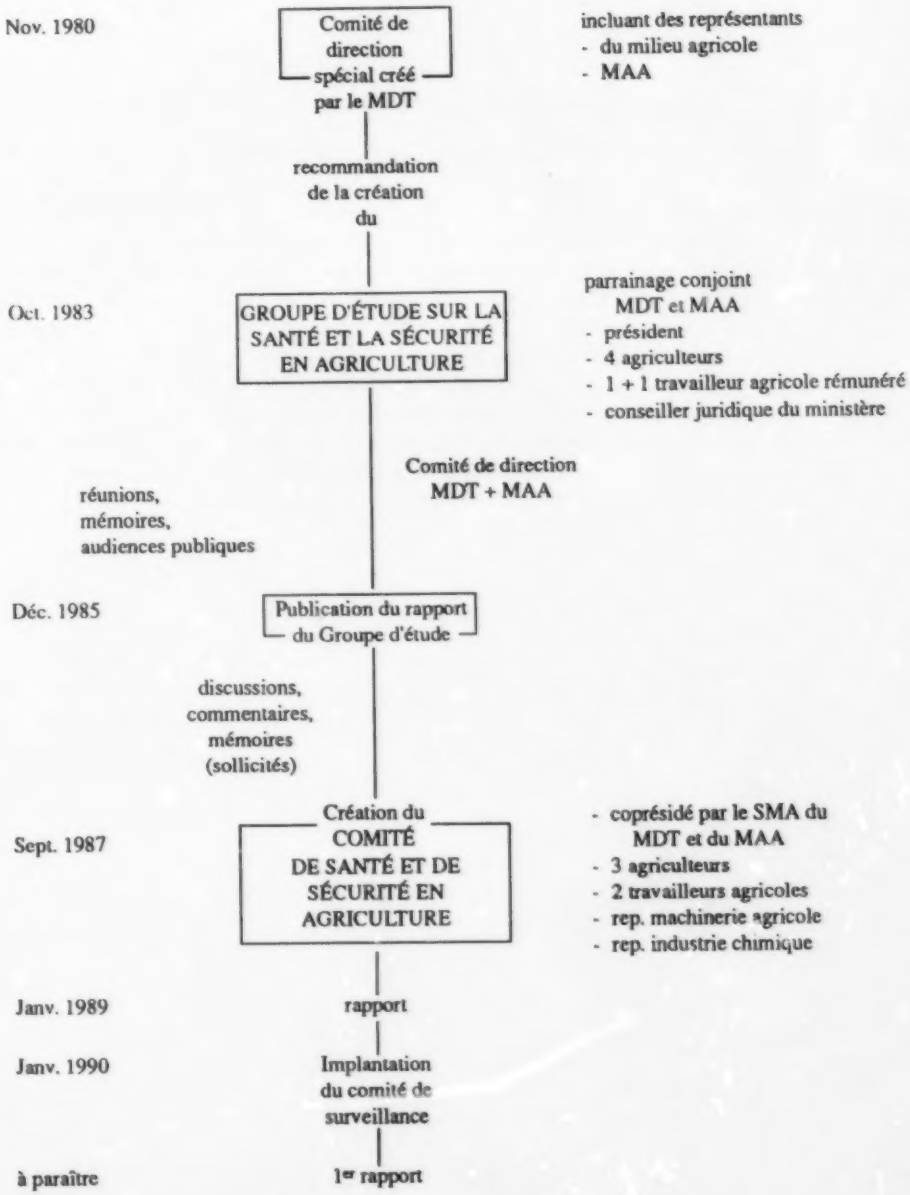
Mémoire consultatif 89-I : Projet de loi 208 : *Loi modifiant la Loi sur la santé et la sécurité du travail et la Loi sur les accidents de travail*. Douzième rapport annuel du Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail, du 1er avril 1989 au 31 mars 1990.

Introduction. Douzième rapport annuel du Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail, du 1er avril 1989 au 31 mars 1990.

Final Report on Laws Relating to the Liability of Employers. Hon. Sir William Meredith, commissaire, Toronto, 1913.

ANNEXE I

SOMMAIRE DES MESURES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO EN MATIÈRE DE SANTÉ ET DE SÉCURITÉ DANS L' AGRICULTURE



SMA = sous-ministre adjoint
MDT = ministère du Travail
MAA = ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

ANNEXE II

NOMS DES ORGANISMES INVITÉS À S'ADRESSER AU CONSEIL CONSULTATIF SUR LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ EN AGRICULTURE ET DE LEURS REPRÉSENTANTS

Invités :

Nom	Titre et Organisme	Date
	Fédération de l'agriculture de l'Ontario	
B. Pyke	Président	12 juin 1990
	Association pour la sécurité à la ferme	
G. Underwood	Président	15 août 1990
A. Wytenburg	Vice-président	
R. Long	Ancien président	
J. Reed	Directeur général	
	EnviroFit Consulting Inc.	
J. Cowan	(ancien ministre de l'Environnement et de la Santé et Sécurité au travail) Manitoba (1981-83)	1er nov. 1990
	Syndicat canadien des travailleurs agricoles (Colombie-Britannique)	
S. Boal	Président	1er nov. 1990

Ontario
Ministry of
Labour

Ministère
du Travail
de l'Ontario

Office
of the
Minister

Bureau
du
ministre

400 University Avenue
Toronto, Ontario
M7A 1T7
416/965-4101

Le 26 mars 1991

Monsieur Julian Barling
Président
Conseil consultatif sur la santé
et la sécurité au travail
400, avenue University
11e étage
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

Monsieur,

Je vous écris en réponse à votre lettre en date du 24 janvier 1991, par laquelle vous me transmettiez un exemplaire du Mémoire consultatif 90-II au sujet de la *santé et de la sécurité en agriculture*.

Comme vous le savez sans doute, une étude visant à dispenser les collectivités agricoles de se conformer à la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* a été entreprise et un document d'orientation est en cours d'élaboration. Dans le cadre de cette étude, les travaux des membres du Conseil seront d'une grande utilité.

Veuillez transmettre mes remerciements aux personnes qui ont contribué à la préparation dudit document. Il va sans dire que que lorsque cette question sera abordée, je tiendrai certainement compte des recommandations du Conseil et des observations de M. Cowan.

Recevez, Monsieur, l'expression de ma très grande considération.

Le ministre et
député provincial de Hamilton-Est,

(Version originale signée par)

Bob Mackenzie

Ontario

Advisory Council on Occupational Health & Occupational Safety

Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail

Office of the Chairman

Bureau du président

400 University Ave.
Toronto, Ontario
M7A 1T7

416/326-1350

400, avenue University
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

416/326-1350

Le 13 mars 1991

L'honorable Robert Mackenzie
Ministre du Travail
400, avenue University
14e étage
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

Monsieur,

Le Conseil est très heureux d'avoir eu l'occasion de faire votre connaissance à l'occasion de sa dernière réunion du 28 février 1991, et d'avoir pu s'entretenir de l'évolution d'un certain nombre de dossiers au sujet desquels le Conseil avait récemment été invité à donner des avis.

Il ne fait aucun doute que la santé et la sécurité en agriculture est un sujet d'actualité et des demandes d'exemplaires des avis que nous vous avons fait tenir à cet égard nous sont parvenues. Je sollicite donc l'autorisation de pouvoir mettre le Mémoire consultatif 90-II au sujet de la *santé et sécurité en agriculture* à la disposition du public le plus rapidement possible. De cette façon, les idées et les points de vue qu'il contient pourront contribuer au débat.

Je vous saurais gré de me faire connaître votre réponse dans les meilleurs délais.

Recevez, Monsieur, l'expression de ma très grande considération.

Le président,

(Version originale signée par)

Julian Barling

c.c. G. Thomson
T. Millard
N. Alboim

Ontario
Ministry of
Labour

Ministère
du Travail
de l'Ontario

Office
of the
Minister

Bureau
du
ministre

400 University Avenue
Toronto, Ontario
M7A 1T7
416/965-4101

Le 8 avril 1991

Monsieur Julian Barling
Président
Conseil consultatif sur la santé
et la sécurité au travail
400, avenue University
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

Monsieur,

Pour faire suite à votre lettre du 13 mars 1991 et conformément à votre demande, je ne formule aucune objection à ce que le Mémoire consultatif 90-II au sujet de la *santé et de la sécurité en agriculture* soit mis à la disposition du public. Je suis d'avis que plus le public aura l'occasion de débattre de la question, plus il sera renseigné sur nos décisions.

J'ai été extrêmement heureux d'avoir eu l'occasion de faire la connaissance des membres et du personnel du Conseil et d'avoir eu l'occasion de participer aux débats.

Recevez, Monsieur, l'expression de ma très grande considération.

Le ministre et
député provincial de Hamilton-Est,

(Version originale signée par)

Bob Mackenzie

Mémoire consultatif 90-III

Ontario

Advisory Council on Occupational Health & Occupational Safety

Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail

Office of the Chairman

Bureau du président

400 University Ave. Toronto, Ontario M7A 1T7

416/326-1350

400, avenue University Toronto (Ontario) M7A 1T7

416/326-1350

Le 13 mars 1991

L'honorable Robert Mackenzie
Ministre du Travail
400, avenue University
14e étage
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

Monsieur,

Au nom du Conseil, j'ai le plaisir de vous faire parvenir le Mémoire consultatif 90-III intitulé *De la prévention du surmenage professionnel*. Vous trouverez également ci-joint un document et le programme relatifs à une conférence (mentionnée dans le Mémoire) sur les démarches utilisées et recommandées pour l'élaboration de stratégies de prévention des troubles psychologiques associés au travail, aux États-Unis.

Le Conseil espère sincèrement que ses avis et recommandations vous seront utiles pour l'avancement de la santé et sécurité au travail.

Comme des intervenants de plusieurs milieux ont demandé de recevoir copie du Mémoire, je vous suggère de le rendre public dès que possible.

Dans l'attente de votre réponse rapide au sujet de la publication du Mémoire du Conseil, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma très grande considération.

Le président,

(Version originale signée par)

Julian Barling

p.j.

c.c. G. Thomson
T. Millard
N. Alboim

Mémoire consultatif 90-III à l'attention du ministre du Travail Le 13 mars 1991

De la prévention du surmenage professionnel

Le surmenage professionnel constitue un risque important et une préoccupation croissante en matière de santé et sécurité. À cause de sa nature insidieuse, le surmenage professionnel n'a pas reçu la même attention que d'autres risques, plus évidents, en matière de santé et sécurité. Bien que les causes du surmenage professionnel ne soient pas toujours apparentes et que des facteurs dépassant largement le cadre du lieu de travail aient des incidences sur le surmenage professionnel, plusieurs mesures de prévention peuvent être prises. Le présent document se concentre sur les stratégies de prévention du surmenage professionnel en milieu de travail.

Les recommandations du présent Mémoire se fondent essentiellement sur la reconnaissance du surmenage professionnel comme étant un risque important pour la santé et la sécurité au travail et sur le besoin d'élaborer des stratégies pour *prévenir* le surmenage professionnel par une organisation adéquate du travail et du lieu de travail.

CONTEXTE ET POINTS D'INTÉRÊT

Le surmenage professionnel et les effets des conditions de travail défavorables sont des sujets qui ont reçu beaucoup d'attention, spécialement au cours de la dernière décennie. L'intérêt du Conseil a été stimulé, d'une part, par la reconnaissance de l'incidence du surmenage professionnel sur la santé et la sécurité au travail et, d'autre part, par la récente publication d'une série de documents de travail de la Commission des accidents du travail de l'Ontario sur les indemnités pour incapacité découlant du surmenage professionnel. Le Conseil a brièvement analysé ces documents et, reconnaissant que le surmenage professionnel est un important aspect de la santé et de la sécurité au travail, a mis sur pied un groupe d'étude pour étudier la question plus à fond.

Il a été clairement établi, en bout de ligne, que le Conseil s'attacherait d'abord aux stratégies visant la prévention du surmenage professionnel plutôt qu'aux stratégies touchant les problèmes d'indemnités et de surmenage après qu'ils se soient manifestés. (Le mandat et la composition du groupe d'étude se trouvent à l'annexe du présent rapport.) Par conséquent, tout en reconnaissant que les questions de politique en matière d'indemnités sont cruciales pour la Commission des accidents du travail, le Conseil a estimé plus approprié d'étudier la prévention, et plus particulièrement la prévention primaire. Cette priorité concorde bien avec l'intérêt marqué que le Conseil a toujours porté à la prévention primaire dans l'étude des questions de santé et de sécurité au travail. On retrouve cet intérêt dans les mémoires consultatifs du Conseil sur les règlements relatifs aux matières désignées, la surveillance de la santé, les examens médicaux et l'utilisation obligatoire d'équipement de protection individuelle, ainsi que dans les introductions de bon nombre de ses rapports annuels.

Au cours des délibérations initiales, la difficulté de fournir une définition précise de «surmenage professionnel» s'est vite fait jour. Cependant, le Conseil s'est consolé par

le fait que cette difficulté se posait aussi pour d'autres. Il existe plus de différences que de similitudes dans la multitude de définitions existantes de «surmenage professionnel». Cela est d'ailleurs bien illustré dans un document américain intitulé *Proposed National Strategies for the Prevention of Leading Work-Related Diseases and Injuries: Psychological Disorders*[1] (Propositions de stratégies nationales pour la prévention des maladies et blessures les plus courantes du monde du travail : troubles psychologiques). Pendant toute la durée de son mandat, presque une décennie, le groupe d'étude américain, relevant du National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH) («Institut national de la santé et de la sécurité au travail»), a tenté d'éviter systématiquement l'expression «surmenage professionnel». Par conséquent, le Conseil a décidé de ne pas ajouter à l'ambiguïté par une définition de son cru et de ne pas consacrer ses maigres ressources à résoudre cette même ambiguïté. Le conseil a donc accepté, pour les fins du présent document, que :

> le *surmenage professionnel* est une notion à la définition imprécise mais communément acceptée, qui correspond aux réactions négatives à un ensemble de conditions de travail d'ordre environnemental, physique, psychologique ou social.

Au cours de ses délibérations, le Conseil était également conscient du fait que le surmenage professionnel n'est pas un phénomène isolé. Ses effets s'étendent bien au-delà du cadre du travail. De plus, une multitude de facteurs autres que les facteurs associés au travail et au lieu de travail ont une incidence sur le surmenage professionnel[2] dont la vie privée, les facteurs personnels ainsi que des facteurs d'ordre sociétal, tels que la conjoncture économique, qui affectent les possibilités d'embauche et la sécurité d'emploi.

Dans un premier temps, le Conseil a reconnu que tant des facteurs associés au travail que des facteurs indépendants du travail influent sur le surmenage des travailleurs, que les conséquences du surmenage touchent la santé, la sécurité et le bien-être, à la maison et au travail, et que l'aptitude à faire face au surmenage varie d'un individu à l'autre. De plus, le Conseil a reconnu qu'il existe des programmes qui aident les gens à *gérer* le surmenage dans la vie courante, dans la société comme, dans une certaine mesure, en milieu de travail (p. ex. les programmes d'aide aux employés). Cependant, le Conseil s'est rendu compte du manque de programmes de *prévention* du surmenage professionnel. Par conséquent, tout en admettant un certain chevauchement du surmenage professionnel et du surmenage d'autres origines, le Conseil considère essentiel que des stratégies soient mises sur pied pour prévenir le surmenage en milieu de travail.

INTRODUCTION

Une abondante documentation atteste de l'ampleur et des conséquences du surmenage professionnel et en souligne les incidences négatives, qu'elles soient d'ordre psychosomatique, psychologique ou comportemental. Les conséquences psychosomatiques comprennent des affections fréquentes et débilitantes. Fait à noter, ces problèmes psychosomatiques peuvent toucher non seulement les employés, mais aussi les entreprises, en raison de l'accroissement de l'absentéisme et de la réduction de la productivité. Les conséquences psychologiques du surmenage professionnel englobent les effets sur la santé mentale du travailleur et sa faculté de concentration sur sa tâche. Cet aspect est crucial, non seulement à cause de la réduction de la satisfaction et de la productivité du travailleur, mais aussi parce que l'inaptitude à se concentrer peut entraîner des accidents de travail[3]. Les conséquences physiques du surmenage professionnel ne peuvent, elles non plus, être passées sous silence. Elles

consistent souvent en une relation plus ou moins directe entre le surmenage professionnel et l'existence, voire la permanence, de blessures dues à la fatigue[4] et de problèmes de dos chroniques.

Les conséquences économiques du surmenage professionnel sont également importantes. Bien qu'il soit difficile d'évaluer les coûts du surmenage professionnel, il a été estimé que les coûts totaux entraînés par les troubles psychologiques et les problèmes de santé connexes seraient de 50 à 100 milliards de dollars annuellement aux États-Unis[1]. Des données obtenues par d'autres recherches aux États-Unis semblent indiquer qu'environ huit pour cent des dépenses annuelles moyennes par individu au chapitre de la santé puissent être directement associées au surmenage professionnel[5].

Certaines données montrent que les entreprises sont touchées de diverses façons lorsque les employés souffrent de surmenage professionnel. Il est moins probable que ces employés soient fidèles au poste et plus probable qu'ils soient absents. De plus, comme le surmenage a toutes les chances de réduire la capacité des employés à se concentrer sur leur tâche, la productivité risque d'en être réduite et la sécurité, compromise.

Il apparaît clairement, en termes de coûts pour l'individu ainsi que pour la société et l'entreprise, que la prévention du surmenage professionnel est une question qui ne saurait plus être évitée.

FACTEURS DE SURMENAGE EN MILIEU DE TRAVAIL

De nombreux facteurs de surmenage sont associés au lieu de travail, et peuvent être classifiés sommairement en deux groupes. D'abord, les facteurs psychosociaux, comme l'ambiguïté du rôle, le travail par postes, l'absence de sécurité d'emploi et les mauvaises relations avec les supérieurs ou les collègues de travail. Ensuite, les facteurs physiques, tels que le bruit, les températures extrêmes et un mauvais aménagement ergonomique du lieu de travail. Le Conseil a reconnu que tous ces facteurs comportent des risques pour la santé et la sécurité et qu'on doit en tenir compte dans l'élaboration de stratégies de prévention du surmenage professionnel. Cependant, les aspects psychosociaux ont été au centre des délibérations du Conseil, car il semble que ces aspects sont moins bien compris et moins bien acceptés comme risques pour la santé et la sécurité au travail que les aspects physiques.

Bien que le Conseil n'ait pas consacré beaucoup de temps à l'analyse des différentes théories sur le surmenage professionnel, il est important de noter que les hypothèses du professeur Robert Karasek ont servi de base à plusieurs des délibérations du Conseil. D'après M. Karasek, le surmenage professionnel (qu'il désigne par «fatigue professionnelle») résulte d'une combinaison d'attentes élevées et de latitude restreinte : le surmenage professionnel survient lorsque les attentes envers l'employé sont trop élevées et que celui-ci dispose de peu de marge de manoeuvre et ne participe pas aux décisions importantes. Des recherches menées pendant les dernières décennies montrent toutes que les employés qui doivent satisfaire à des attentes élevées mais disposent de peu de latitude sont affectés de problèmes physiques légers et graves ainsi que de détresse psychologique (p. ex. de dépression)[6].

Comme il existe déjà des analyses exhaustives sur le surmenage professionnel, le Conseil a décidé de ne pas passer en revue les travaux et ouvrages publiés sur la

question. Un document publié récemment par le NIOSH a été particulièrement utile au Conseil et comprend une bibliographie sur le domaine.

DÉMARCHE

Le Conseil s'est penché sur la question du surmenage professionnel, ses manifestations, les données concernant certains facteurs de surmenage en milieu de travail ainsi que les moyens de prévention et les façons d'aborder ces facteurs. Le Conseil tient ici à souligner l'apport considérable du document du NIOSH à sa réflexion. Non seulement le Conseil a puisé fréquemment et abondamment dans ce document, mais l'un des auteurs (M. Lawrence Murphy) était présent lors d'une des réunions du Groupe d'étude sur le surmenage professionnel pour commenter les stratégies proposées et leur conséquences possibles. De plus, le président du Conseil a participé à une conférence organisée par le NIOSH (conjointement avec l'American Psychological Association) sur la stratégie nationale proposée aux États-Unis.

Cependant, il est important de noter qu'il existe des différences marquées entre la démarche du Conseil et celle du NIOSH. Le document du NIOSH insiste sur les résultats des recherches et sur l'accumulation de connaissances sur le surmenage professionnel et ses conséquences. La démarche du NIOSH visait à recommander des stratégies nationales de grande portée, englobant notamment la recherche, la surveillance et la mise sur pied de services de santé spécifiques. Pour sa part, le Conseil, tout en se fondant sur les mêmes principes théoriques que le NIOSH, a plutôt privilégié les stratégies à l'échelle de l'entreprise.

Cette différence dans les démarches respectives du Conseil et du NIOSH découle vraisemblablement de la composition des deux groupes. Alors que le NIOSH est principalement constitué de chercheurs, chefs de file dans le domaine, le Conseil, lui, est tripartite et réunit des représentants des syndicats, des entreprises et de la population; l'intérêt du Conseil pour le surmenage professionnel débouche donc plus naturellement à l'élaboration de stratégies à l'échelle du lieu de travail.

Dans le document du NIOSH, les diverses méthodes de prévention des troubles psychologiques découlant de l'activité professionnelle sont regroupées en quatre catégories de mesures sensiblement distinctes :

- organisation du travail visant à améliorer les conditions de travail;
- contrôle des troubles psychologiques et des facteurs de risque;
- diffusion de l'information, éducation et formation;
- amélioration des services de santé psychologique à l'intention des travailleurs.

L'étude de ces stratégies par le Conseil consistait principalement à voir quelles mesures pouvaient être importantes dans le contexte ontarien, à fixer des priorités et à cerner les questions négligées par le document du NIOSH.

Deux des quatre catégories de mesures définies par le NIOSH ont été considérées comme étant hautement prioritaires par le Conseil et ont donc reçu plus d'attention de sa part. Il s'agit de l'organisation du travail visant à améliorer les conditions de travail et de la diffusion de l'information, de l'éducation et de la formation. À cause des différences existant entre les services de santé canadiens et américains, la question des services de santé n'a pas été considérée comme étant importante dans le contexte

ontarien, où tout citoyen a accès aux services de santé, peu importe sa situation d'emploi. Par conséquent, bien que les services de santé et le contrôle des troubles psychologiques et des facteurs de risque soient considérés comme des éléments essentiels du système qui doivent faire l'objet de stratégies gouvernementales globales, ces aspects n'ont pas été au centre des discussions du Conseil.

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Dans son étude des stratégies de prévention du surmenage professionnel en milieu de travail, le Conseil a reconnu que les besoins de chaque lieu diffèrent en fonction de la nature du lieu de travail, du travail effectué et des travailleurs en cause. Cependant, certains aspects fondamentaux touchent tous les lieux de travail, à savoir : la conscience des risques, la reconnaissance des facteurs de surmenage, la prévention et les mécanismes mis de l'avant pour gérer les facteurs de surmenage et le surmenage professionnel. Ces aspects fondamentaux touchent non seulement la démarche mise de l'avant dans chaque lieu de travail, mais aussi tous les programmes et mesures prises par le Ministre.

Lorsque l'on aborde la question du risque que représente le surmenage professionnel, les premières mesures essentielles doivent porter sur la conscientisation relative aux risques et l'information sur les moyens de reconnaître et de prévenir le risque. Par conséquent, le Conseil formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 90-3 DU CCSST

Le Conseil recommande que le ministre du Travail reconnaisse le surmenage professionnel comme un risque important pour la santé et la sécurité en milieu de travail.

RECOMMANDATION 90-4 DU CCSST

Le Conseil recommande que le ministre du Travail s'assure que des mesures sont prises relativement au surmenage professionnel.

RECOMMANDATION 90-5 DU CCSST

Le Conseil recommande que le ministre du Travail s'assure que les démarches relatives au surmenage professionnel s'attachent d'abord à la prévention du surmenage professionnel par une organisation efficace du travail et du lieu de travail.

RECOMMANDATION 90-6 DU CCSST

Le Conseil recommande que le ministre du Travail s'assure qu'un programme de conscientisation est élaboré et mis en oeuvre. Ce programme doit prévoir de l'information sur les points suivants :

- facteurs pouvant éventuellement causer le surmenage professionnel ou y contribuer (facteurs de surmenage);
- moyens de reconnaître les facteurs de surmenage;

- moyens d'éliminer les facteurs de surmenage et de prévenir le surmenage professionnel.

RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES

Si l'on reconnaît que le surmenage professionnel constitue un risque pour la santé et la sécurité en milieu de travail, on doit donc le traiter de la même façon que les autres risques. Des politiques et programmes doivent être mis sur pied tant au niveau du gouvernement qu'au niveau du lieu de travail.

La *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, amendée récemment, exige que chaque employeur :

> «formule par écrit et examine, au moins une fois par année, sa politique en matière de santé et de sécurité au travail et élabore et maintienne un programme visant à la mettre en oeuvre.» [Art. 14, par. (2) i)]

Comme le surmenage professionnel constitue un risque pour la santé et la sécurité, la reconnaissance, l'évaluation et la surveillance des facteurs de surmenage dans un lieu de travail donné, ainsi que les stratégies de prévention du surmenage professionnel doivent être autant d'éléments essentiels de toute politique ou de tout programme de santé et de sécurité au travail.

La prévention primaire, pour ce qui est du surmenage professionnel, doit comprendre généralement l'organisation du travail et du lieu de travail de façon à éliminer les facteurs de surmenage. Dans l'organisation du travail, on doit prévoir des horaires de travail bien planifiés, une définition précise des rôles, des tâches, des droits, des responsabilités et de la structure hiérarchique, la possibilité de participer, l'accès à l'information, la meilleure sécurité d'emploi possible, des tâches permettant aux employés de mettre en valeur leurs aptitudes et une rétro-information soutenue. Dans l'aménagement du lieu de travail, on doit s'attacher notamment aux aspects ergonomiques de la machinerie, du matériel du poste de travail, des fauteuils, des planchers, de l'éclairage, du bruit, de l'espace et de la ventilation.

RECOMMANDATION 90-7 DU CCSST

> Le Conseil recommande que le ministre du Travail s'assure que des politiques et programmes de santé et de sécurité au travail élaborés et mis en oeuvre en milieu de travail [Art. 14, par. (2) i)] comprennent des dispositions sur la prévention et la gestion des facteurs de surmenage et du surmenage professionnel.

Deux hypothèses principales sous-tendent les recommandations spécifiques du Conseil. C'est-à-dire que a) l'accès à l'information et b) l'occasion pour l'employé de participer sont essentiels à la prévention du surmenage professionnel.

La première hypothèse implique qu'un employé fonctionne de façon plus positive lorsqu'il a accès à l'information concernant son emploi et les politiques d'entreprise sur des questions qui le touchent. Les nombreux articles et ouvrages publiés sur le sujet montrent que l'ambiguïté et le manque d'information ont des effets négatifs sur les employés et leur rendement au travail[7].

En foi de quoi, le Conseil formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 90-8 DU CCSST

> Le Conseil recommande que le ministre du Travail s'assure que, dans toute politique et tout programme de santé et de sécurité au travail, il soit prévu que l'employeur fournisse aux employés de l'information relative à la nature du travail et aux risques particuliers au lieu de travail.

L'information fournie aux travailleurs doit comprendre des détails tels que la structure hiérarchique, les droits et responsabilités associés à chaque emploi, des renseignements sur la sécurité d'emploi et sur la marge de manoeuvre impartie. Les entreprises devraient transmettre à leur personnel autant d'information que possible sur l'entreprise : politiques, objectifs, évolution envisagée, changements et situation générale.

La deuxième hypothèse importante qui sous-tend les recommandations du Conseil est que l'octroi d'une plus grande marge de manoeuvre à l'employé aide à prévenir le surmenage professionnel. Une stratégie globale visant à accroître la marge de manoeuvre de l'employé consiste à lui fournir de l'information et à lui donner un droit de regard sur les décisions touchant son travail et les conditions de travail. Par exemple, si l'on dote une machine de commandes d'urgence ou d'arrêt, on accorde par le fait même à l'opérateur de cette machine une certaine marge de manoeuvre ou un certain pouvoir sur les conditions qui touchent directement l'employé lui-même ou son travail.

Le Conseil a toujours défendu et souligné l'importance de la participation des travailleurs et des parties intéressées aux décisions qui les touchent. Cela s'applique à l'élaboration des politiques ainsi qu'à la conception et, si besoin est, à la mise en oeuvre de programmes concernant la santé et la sécurité au travail. Comme il a été dit plus haut, les lieux de travail sont extrêmement différents les uns des autres. Par conséquent, les précautions, interventions et mécanismes particuliers les plus appropriés en matière de santé et de sécurité du travail diffèrent d'un lieu de travail à l'autre.

La participation est jugée importante non seulement parce qu'elle est juste et équitable, mais aussi parce qu'il est certain que les parties intéressées savent ce qui satisfait le mieux leurs besoins particuliers et ceux de leur lieu de travail particulier. Dans le cas du surmenage professionnel, la participation donne aux travailleurs un sentiment de pouvoir, ce qui augmente leur satisfaction et réduit la possibilité d'effets négatifs du surmenage professionnel[8].

Le conseil considère que les travailleurs doivent avoir l'occasion de participer à la conception ergonomique et sociale de leur travail et à l'élaboration des politiques touchant les mises à pied, les excédents de personnel, le recyclage, la diffusion de l'information, l'éducation et la formation, les moyens d'évaluation des tâches et des lieux de travail, ainsi que la reconnaissance et la gestion des facteurs de risque.

RECOMMANDATION 90-9 DU CCSST

> Le Conseil recommande que le ministre du Travail prenne les mesures nécessaires pour s'assurer que :
>
> a) les dispositions sur les droits et les responsabilités qui touchent l'inspection des lieux de travail et la formulation d'avis sur la santé et la sécurité, et qui sont

déjà enchâssés dans la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, prennent en considération le risque que constitue le surmenage professionnel et les stratégies visant à sa prévention (y compris la formulation d'avis sur l'organisation du travail et du lieu de travail);

b) les représentants en matière de santé et de sécurité et les membres du comité mixte sur la santé et la sécurité reçoivent de l'information et des conseils leur permettant de reconnaître l'importance des facteurs de surmenage en tant que risque pour la santé et la sécurité et de soumettre des recommandations appropriées.

Le Conseil insiste sur le fait que la prévention du surmenage par l'organisation et la réorganisation du travail et du lieu de travail est une stratégie qui devrait toujours avoir priorité sur d'autres mécanismes de gestion du surmenage professionnel et de facteurs de surmenage, spécialement les démarches visant à la gestion du surmenage au niveau individuel. Les programmes d'aide aux employés servent à faire face aux problèmes de surmenage et à leurs conséquences, après qu'ils se soient manifestés, et peuvent jouer un rôle important en aidant les travailleurs à composer avec un certain nombre de facteurs de surmenage, y compris les facteurs auxquels on ne peut rien, sur les lieux de travail. D'autres démarches relatives au surmenage ou aux facteurs de surmenage comprennent les programmes de recyclage et les programmes touchant les personnes visées par des mises à pied. Bien qu'ils ne puissent pas éliminer les facteurs de surmenage, ces programmes sont importants en ce qu'ils permettent d'en atténuer les conséquences.

Le Conseil juge important de clarifier que le représentant en matière de santé et de sécurité et le comité mixte sur la santé et la sécurité devraient jouer le même rôle en ce qui a trait au surmenage professionnel qu'en ce qui a trait aux autres risques en milieu de travail. Par exemple, lorsqu'ils cherchent à repérer les situations comportant des dangers ou des risques pour les travailleurs, les membres du comité sur la santé et la sécurité ou les représentants en matière de sécurité et de santé doivent pouvoir reconnaître les facteurs de surmenage professionnel et formuler des recommandations en vue d'améliorer les contrôles nécessaires à la prévention du surmenage professionnel. Le représentant ou membre du comité ne s'occuperait pas de «diagnostiquer» ou de résoudre les cas individuels de surmenage. Cependant, si, devant des manifestations de surmenage professionnel, le comité est dans l'impossibilité de découvrir les causes ou les facteurs de surmenage, son rôle devrait être de recommander la tenue d'une enquête par l'entreprise ou par des experts sur la situation ou les circonstances et la mise en oeuvre de mesures appropriées. Le comité ou le représentant peut informer les travailleurs des programmes d'aide offerts; par exemple, les programmes d'aide aux employés. Toutefois, ce qui importe le plus, c'est que les représentants et les membres du comité soient conscients de l'effet négatif du surmenage professionnel sur la santé et la sécurité, des facteurs qui peuvent contribuer au surmenage professionnel et des moyens de prévenir les situations pouvant être source de surmenage.

Les recommandations du Conseil consistent surtout en des énoncés de principe. Pour des raisons pratiques, et en raison du temps limité dont il disposait, le Conseil ne s'est pas concentré sur la recherche des facteurs spécifiques de surmenage en milieu de travail ou sur les moyens de prévention. Un grand nombre de conditions et de facteurs psychosociaux sont définis dans le document du NIOSH, dont la charge et le rythme de travail, l'horaire de travail, les ambiguïtés et les conflits de rôle, la sécurité d'emploi, ou la promotion à un poste en deçà ou au-delà des aptitudes du titulaire trop

élevé, et les relations au sein du milieu de travail. Le document fait également état des moyens de faire face à certains facteurs de surmenage, comme l'élimination du facteur de surmenage ou la modification de la situation pour en atténuer l'effet négatif. Par exemple, on a montré que le travail par postes avec rotation «jour-soir-nuit» risquait moins d'avoir des effets négatifs que le travail par postes avec rotation «jour-nuit-soir». Par conséquent, lorsqu'il est impossible d'éviter le recours au travail par postes, le travail devrait être conçu de façon à permettre la rotation «jour-soir-nuit».

Le Conseil considère qu'une analyse exhaustive des données sur le surmenage professionnel et ses conséquences est maintenant nécessaire et que des lignes directrices précises devraient être formulées pour aider les parties intéressées dans chaque milieu de travail à planifier sainement le travail.

Par conséquent, le Conseil formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 90-10 DU CCSST

> Le Conseil recommande que le ministre du Travail mette sur pied un ou plusieurs groupes d'étude pour examiner les recherches et autres documents existants sur le surmenage associé au travail, en vue d'élaborer des lignes directrices et des normes minimales de travail qui puissent faciliter une organisation saine et sécuritaire du travail et des lieux de travail.

Il est suggéré que, dans le cadre d'une telle étude, on tienne compte des causes et des conséquences du surmenage professionnel dont la portée dépasse la santé et la sécurité au travail, y compris les normes d'embauche et les questions touchant les indemnités versées aux travailleurs. Cependant, le groupe d'étude devrait s'attacher à dégager les facteurs et les stratégies qui pourraient faciliter une organisation saine et sécuritaire du travail et des lieux de travail.

APPLICATION ET CONCLUSIONS

Les recommandations contenues dans le présent document s'attachent à l'importance de reconnaître que le surmenage professionnel constitue un grand risque pour la santé et la sécurité et, partant, d'aborder ce problème avec toute la rigueur nécessaire. Suivant la même démarche adoptée relativement aux autres risques, le Conseil insiste sur le recours à la prévention primaire. Dans le cas du surmenage professionnel, la prévention primaire implique une organisation saine et sécuritaire du travail et du lieu de travail, c.-à-d. éviter ou éliminer les facteurs connus ou raisonnablement estimés comme étant associés à un accroissement du surmenage professionnel.

Pour appliquer pleinement des stratégies de prévention du surmenage professionnel, plusieurs conditions doivent être respectées.

1. Des ressources doivent être consacrées à la diffusion de l'information, à l'éducation et à la formation pour que :

   - les travailleurs, les employeurs, les gestionnaires, les services gouvernementaux et les professionnels soient conscients de la place occupée par le surmenage professionnel dans la santé et la sécurité au travail;

- les travailleurs, les gestionnaires, les consultants et les inspecteurs, lorsqu'ils évaluent les lieux de travail, les politiques d'embauche et les aspects physiques et psychosociaux de l'organisation du travail, reconnaissent l'importance des facteurs et des situations pouvant entraîner des résultats négatifs (facteurs de risque ou facteurs de surmenage);

- se développe une conscience des démarches pouvant être adoptées pour éliminer ou réduire les facteurs de surmenage et pour gérer le surmenage, ainsi que des ressources disponibles (p. ex. information, personnel, services de santé et de consultation);

- les professionnels de la santé soient conscients de la relation directe entre les aspects psychosociaux du travail et la santé.

2. Tous les organismes et associations s'occupant de la santé et de la sécurité au travail doivent :

   - reconnaître le surmenage professionnel comme étant un risque pour la santé et la sécurité au travail;

   - tenir compte des effets du surmenage professionnel lorsqu'ils élaborent des programmes et des politiques, spécialement en matière de prévention des maladies et des accidents en milieu de travail;

   - prendre les mesures appropriées pour leurs membres ou clients.

Le Conseil reconnaît que la prévention du surmenage professionnel et les implications de ses recommandations dépassent largement le cadre du seul lieu de travail et la compétence du ministre du Travail. Cependant, un certain nombre de mesures importantes pouvant être prises par le ministre du Travail pour mettre ce processus en branle sont énumérées dans le document. La première et la plus importante de ces mesures consiste à mettre sur pied des programmes pour inciter à reconnaître le surmenage professionnel comme étant un risque important pour la santé et la sécurité, pour fournir information, éducation et formation, ainsi que pour s'assurer que des stratégies de *prévention* du surmenage professionnel soient intégrées aux programmes de santé et de sécurité au travail.

Le Conseil ne saurait trop insister sur l'importance de prendre des mesures immédiates de prévention du grave, et croissant, risque présenté par le surmenage professionnel.

Documents de consultation

1. *Proposed National Strategies for the Prevention of Leading Work-Related Diseases and Injuries: Psychological Disorders.* Publié par l'Association of Schools of Public Health, conjointement avec le National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH), 1988. Voir aussi : Sauter, Murphy et Hurrell, Prevention of Work-Related Psychological Disorders: a National Strategy Proposed by the National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH) : *American Psychologist*, vol. 45, p. 1146-1158, 1990.
2. Voir, par exemple : Barling, J., *Employment, Stress and Family Functioning*, Chichester, John Wiley and Sons, 1990.
3. Murphy, L.R., Accident reduction through stress management, in *Journal of Business and Psychology*, vol. 1, p. 5-18, 1986.

4. Hopkins, A., Stress, the quality of work and repetitive strain injury in Australia, in *Work and Stress*, vol. 4, p. 129-138, 1990.
5. Manning, M.R., *The Relationship Between Health and Care Costs and Job Stress*, présenté à la conférence «Work and Well Being: An Agenda for the 90's» tenue par l'APA et le NIOSH, 1990.
6. Karasek, R. et Theorell, T., *Healthy Work: Stress, Productivity, and the Reconstruction of Working Life*, New York, Basic Books, 1990.
7. Jackson, S.E. et Schuler, R.S., A meta-analysis and conceptual critique of research on role ambiguity and role conflict in work settings, in *Organisational Behaviour and Human Decision Process*, vol. 36, p. 16-28, 1985.
8. Voir, par exemple : Wall, T.D. et al., Advanced manufacturing technology, work design, and performance: a change study, *Journal of Applied Psychology*, vol. 75, no 6, p. 691-697, 1990.

GROUPE D'ÉTUDE SUR LE SURMENAGE

Mandat

1) Étudier la nature et les définitions du surmenage professionnel.
2) Examiner les conditions de travail qui contribuent au surmenage professionnel.
3) Envisager les stratégies nécessaires à la prévention et à la solution des problèmes reliés au surmenage en milieu de travail.
4) Passer en revue les mécanismes de législation et de réglementation concernant les problèmes reliés au surmenage en milieu de travail.
5) Énoncer les recommandations au Conseil.

Membres

Conseil

J.I. Barling – président
T. Byrne
A.G. Cecutti
R. Falconer
T.M. Fraser
H.D. Moyer
K. Signoretti
D. Ublansky

Ontario
Ministry of
Labour

Ministère
du Travail
de l'Ontario

Office
of the
Minister

Bureau
du
ministre

400 University Ave.
Toronto, Ontario
M7A 1T7
416/965-4101

400, avenue University
Toronto (Ontario)
M7A 1T7
416/965-4101

Le 28 mars 1991

Monsieur Julian Barling
Président
Conseil consultatif sur la santé
et la sécurité au travail
400, avenue University
11e étage
Toronto (Ontario)
M7A 1T7

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 13 mars 1991, par laquelle vous me transmettez un exemplaire du Mémoire consultatif 90-III intitulé *De la prévention du surmenage professionnel*. Soyez assuré que la haute direction du Ministère accordera aux avis et aux recommandations toute l'attention qu'ils méritent.

Pour faire suite à votre demande, je ne formule aucune objection à la diffusion du document et à ce que vous mettiez des exemplaires à la disposition des intéressés.

Veuillez transmettre mes remerciements aux membres du Conseil pour le temps et les efforts qu'ils ont consacrés à la préparation de ce mémoire.

Recevez, Monsieur, l'expression de ma très grande considération.

Le ministre et
député provincial de Hamilton-Est,

(Version originale signée par)

Bob Mackenzie

ADMINISTRATION

Mission officielle du Conseil consultatif

*Article 10 de la Loi sur la santé et la sécurité au travail**

Conseil consultatif

10 (1) Est créé le Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail qui se compose d'au moins douze et d'au plus vingt membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre.

Durée du mandat

(2) Le lieutenant-gouverneur en conseil fixe la durée du mandat des membres. Les membres, qui doivent s'intéresser à la question de la santé et de la sécurité au travail et connaître ce sujet, représentent le monde patronal, le milieu ouvrier et le milieu professionnel ou technique et le grand public.

Président et vice-président

(3) Le lieutenant-gouverneur en conseil nomme un des membres à la présidence et un autre à la vice-présidence.

Vacance

(4) Le lieutenant-gouverneur en conseil peut combler toute vacance qui survient parmi les membres.

Rémunération et indemnités

(5) Les membres reçoivent la rémunération et les indemnités que fixe le lieutenant-gouverneur en conseil. Ces montants sont prélevés sur les sommes affectées à cette fin par la Législature.

Pouvoirs du Conseil consultatif

(6) Le Conseil consultatif peut, avec l'approbation du ministre, établir des règles et adopter des résolutions pour régir son mode de fonctionnement, y compris la convocation et la tenue des réunions et la fixation du quorum.

Idem

(7) Le Conseil consultatif exerce les fonctions et pouvoirs suivants :

a) il fait des recommandations au ministre sur les programmes du Ministère en matière de santé et de sécurité au travail;

b) il conseille le ministre sur les questions liées à la santé et à la sécurité au travail qui peuvent être portées à son attention ou lui être soumises.

Rapport annuel

(8) Le Conseil consultatif dépose auprès du ministre, au plus tard le 1er juin de chaque année, un rapport annuel sur ses affaires.

---

* L'article 10 de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* (S.R.O. 1980) a été abrogé avec effet au 15 août 1990.

Idem

(9) Le ministre présente le rapport au lieutenant-gouverneur en conseil qui le fait déposer devant l'Assemblée législative. Si celle-ci ne siège pas, il le fait déposer à la session suivante. L.R.O. 1980, chap. 321, art.10.

Objectif essentiel du Conseil consultatif

Conseiller le ministre du Travail sur l'ensemble des questions relatives à la santé et à la sécurité au travail en Ontario.

Objectifs secondaires du Conseil consultatif

1. Veiller, dans toute la mesure du possible, à ce que les politiques et les programmes en matière de santé et de sécurité au travail permettent de réduire efficacement les risques pour la santé et la sécurité dans tous les lieux de travail en Ontario.
2. S'assurer, dans toute la mesure du possible, que les dirigeants, les travailleurs et le grand public disposent de renseignements sur la santé et la sécurité au travail et les comprennent.
3. Collaborer à l'institution et à la promotion de mécanismes faisant intervenir les dirigeants et les travailleurs, afin de résoudre des problèmes de santé et de sécurité au travail.
4. S'assurer, dans toute la mesure du possible, que des cours de formation et de perfectionnement pertinents sont offerts dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail.
5.* Examiner, à intervalles réguliers, l'application des politiques et des programmes mis en oeuvre afin d'atteindre les objectifs secondaires exprimés de 1 à 4.

Mandat du Conseil consultatif

1. Énoncer des recommandations sur les questions qui lui sont soumises par le ministre ou par des parties intéressées, ou qu'il étudie de sa propre initiative.
2. Conseiller le ministre sur les programmes relatifs au domaine de la santé et de la sécurité au travail.
3. Conseiller le ministre sur les politiques, les principes et les méthodes d'établissement de normes et d'élaboration de directives à l'intention du gouvernement.
4. Étudier l'adoption, dans les lieux de travail, de nouvelles substances, par exemple des produits chimiques, et soumettre au ministre des recommandations à ce sujet.
5. Examiner les méthodes de détection, de mesure et d'encadrement des risques pour la santé et la sécurité dans les lieux de travail, et soumettre des recommandations à ce sujet.
6. Examiner les dispositions relatives à la santé et à la sécurité au travail des groupements et des régions dépourvus de programmes officiels de santé et de sécurité ou dont les programmes à cet égard sont jugés insuffisants.
7. Conseiller le ministre sur les priorités en matière de recherche et de développement dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail.
8. Conseiller le ministre sur les priorités en matière de formation et de perfectionnement des travailleurs et des travailleuses dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail.

---

* Nouvel objectif défini en juin 1980

9. Préparer, à l'intention du ministre, un rapport annuel regroupant les mémoires consultatifs, les recommandations du Conseil et les réponses du gouvernement.

Réunions du Conseil consultatif

10 avril 1990
8 mai 1990
12 juin 1990*
15 août 1990**
11 septembre 1990
9 octobre 1990
1er novembre 1990***
10 décembre 1990****
8 janvier 1991
12 février 1991
28 février 1991*****

---

* Dont un entretien avec Brigid Pyke, présidente, Fédération de l'agriculture de l'Ontario.

** Dont un entretien avec l'Association pour la sécurité à la ferme, Inc.

*** Dont un entretien avec Sarwan Boal, président, Syndicat canadien des travailleurs agricoles et Jay Cowan, Envirofit Consulting Inc.

**** Dont un entretien avec des représentants de la Direction des politiques du ministère du Travail.

***** Dont un entretien avec le ministre et des représentants du Ministère, suivi d'un déjeuner avec les représentants du Ministère.

GROUPES D'ÉTUDE

GROUPES D'ÉTUDE DU CONSEIL CONSULTATIF SUR LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL

GROUPE D'ÉTUDE SUR LE SURMENAGE

Mandat

1) Étudier la nature et les définitions du surmenage professionnel.
2) Examiner les conditions de travail qui contribuent au surmenage professionnel.
3) Envisager les stratégies nécessaires à la prévention et à la solution des problèmes reliés au surmenage en milieu de travail.
4) Passer en revue les mécanismes de législation et de réglementation concernant les problèmes reliés au surmenage en milieu de travail.
5) Énoncer les recommandations au Conseil.

Membres

Conseil

J.I. Barling – président
T. Byrne
A.G. Cecutti
R. Falconer
T.M. Fraser
H.D. Moyer
K. Signoretti
D. Ublansky

Réunions

30 avril 1990
31 mai 1990*
12 février 1991
30 juillet 1990
17 septembre 1990
2 novembre 1990
10 décembre 1990
8 janvier 1991
30 janvier 1991
12 février 1991

Rapports soumis au Conseil

8 janvier 1991
12 février 1991

Résultats

Mémoire consultatif 90–III

---

* Dont un entretien avec Lawrence R. Murphy, National Institute for Occupational Safety and Health, Cincinnati, Ohio.